



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE EXCELÊNCIA
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**FLÁVIO NOGUEIRA
JEFFERSON DE JESUS ROCHA
UESLEI PEREIRA ROCHA**

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À
CORRUPÇÃO E À MÁ GESTÃO PÚBLICA
NO BRASIL**

Vitória da Conquista–BA

2025



**FLÁVIO NOGUEIRA
JEFFERSON DE JESUS ROCHA
UESLEI PEREIRA ROCHA**

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À
CORRUPÇÃO E À MÁ GESTÃO PÚBLICA
NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Colegiado do Curso de Direito do Centro
Universitário de Excelência, como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Willien da Silva Barreto Júnior

Vitória da Conquista–BA

2025

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À MÁ GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Jefferson de Jesus Rocha¹

Flávio Nogueira²

Ueslei Pereira Rocha³

RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), instituída pela Lei nº 8.429/1992, desempenha um papel fundamental no combate à corrupção e à má gestão na administração pública brasileira. Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, a LIA passou por uma significativa reforma, trazendo mudanças substanciais, como a exigência de dolo para a responsabilização dos agentes públicos e a limitação da legitimidade ativa para propositura das ações ao Ministério Público. Este estudo tem como objetivo analisar a importância da LIA como instrumento de combate à corrupção, discutindo suas disposições, desafios interpretativos e os impactos das alterações legislativas. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, baseada em revisão bibliográfica de obras doutrinárias, artigos científicos e jurisprudências relevantes. Os resultados indicam que a reforma trouxe maior segurança jurídica, mas também desafios na responsabilização dos agentes públicos, impactando a atuação dos órgãos de controle. Além disso, observou-se um aumento na necessidade de aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e de padronização interpretativa pelos tribunais superiores. Como conclusão, destaca-se a importância da LIA para a proteção do patrimônio público e a necessidade de um equilíbrio entre segurança jurídica e eficácia na aplicação da norma. O estudo sugere aprimoramentos na legislação e fortalecimento dos órgãos fiscalizadores para garantir maior efetividade no combate à improbidade administrativa.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Corrupção. Reforma Legislativa.

ABSTRACT

The Law on Administrative Improbity (LIA), established by Law No. 8.429/1992, plays a fundamental role in combating corruption and mismanagement in Brazilian public administration. With the promulgation of Law No. 14.230/2021, the LIA underwent significant reform, bringing substantial changes, such as the requirement of intent for

¹ Discente do curso de Direito da UNEX Vitória da Conquista (UNEX/Vitória da Conquista), e-mail: jeffersonroch19@hotmail.com.

² Discente do curso de Direito da UNEX Vitória da Conquista (UNEX/Vitória da Conquista), Graduado em Administração de Empresas (UNOPAR), e-mail: vereador.flavio.nogueira@gmail.com

³ Discente do curso de Direito do Centro Universitário UniFTC Vitória da Conquista (UniFTC/Vitória da Conquista), e-mail: ueslei.rocha@live.com

⁴ Professor(a) Orientador(a) do Centro Universitário UniFTC UniFTC Vitória da Conquista (UniFTC/Vitória da Conquista), e-mail: td.costa.vic@ftc.edu.br

the accountability of public agents and the limitation of active legitimacy for filing actions to the Public Prosecutor's Office. This study aims to analyze the importance of the LIA as a tool to combat corruption, discussing its provisions, interpretative challenges, and the impacts of legislative changes. The research adopts a qualitative, exploratory approach, based on a literature review of doctrinal works, scientific articles, and relevant jurisprudence. The results indicate that the reform brought greater legal certainty, but also challenges in the accountability of public agents, impacting the performance of control bodies. Furthermore, there was an observed increase in the need for improvement of oversight mechanisms and interpretative standardization by the superior courts. In conclusion, the importance of the LIA for the protection of public assets is highlighted, along with the need for a balance between legal certainty and effectiveness in the application of the norm. The study suggests improvements in legislation and strengthening of oversight bodies to ensure greater effectiveness in combating administrative improbity.

Keywords: Administrative Improbability. Corruption. Legislative Reform.

1 INTRODUÇÃO

A corrupção e a má gestão dos recursos públicos representam desafios estruturais que comprometem o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Segundo a Transparência Internacional (2023), o país ocupa a 104^a posição entre 180 nações no Índice de Percepção da Corrupção, com uma pontuação de 36 pontos em uma escala de 0 a 100, na qual valores mais baixos indicam uma percepção elevada de corrupção. Esse panorama evidencia a necessidade de mecanismos eficazes para coibir práticas corruptas e assegurar a moralidade administrativa. Nesse sentido, Caldeira et al. (2023, p. 44) ressaltam que “o fortalecimento das normas de integridade se mostra indispensável para a construção de uma Administração Pública mais transparente, ética e comprometida com os interesses da coletividade”.

Nesse contexto, a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), foi criada para estabelecer sanções aplicáveis aos agentes públicos que pratiquem atos contrários aos princípios da administração pública. Conforme destaca Di Pietro (2006), a LIA se tornou um dos principais instrumentos normativos no combate à improbidade administrativa, prevendo penalidades para atos que configurem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação dos princípios administrativos (Brasil, 1992). Além disso, estudos apontam que a normatização da improbidade administrativa tem sido um mecanismo eficaz para responsabilizar gestores públicos por condutas irregulares (Garcia; Alves, 2008).

Desde sua criação, a LIA tem sido objeto de diversas análises e aprimoramentos legislativos. A reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 introduziu

mudanças significativas, como a necessidade de comprovação de dolo para a caracterização de atos de improbidade e a alteração dos prazos prescricionais (Brasil, 2021). De acordo com Gajardoni et al. (2021), essas modificações suscitaram debates sobre os possíveis impactos na efetividade da lei, levantando questionamentos acerca de um possível enfraquecimento no combate à corrupção. Martins (2022), por sua vez, argumenta que a reformulação da LIA trouxe avanços na garantia de maior segurança jurídica, mas pode gerar desafios na aplicação das sanções.

Diante desse cenário, o presente estudo busca responder à seguinte questão: qual a importância da LIA para o combate à corrupção no Brasil? A relevância dessa investigação reside na necessidade de compreender o papel da LIA na promoção da probidade administrativa e na prevenção de desvios de conduta que afetam a gestão pública. Segundo Janini e Abreu (2021, p. 248), compreender a funcionalidade desse mecanismo normativo permite avaliar sua real eficácia no fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

O objetivo geral deste trabalho é investigar a importância da LIA para o combate à má gestão no âmbito da administração pública. Para isso, busca-se: a) descrever as modalidades de atos de improbidade administrativa, conforme apontam Garcia e Alves (2008), e b) analisar a pertinência da LIA enquanto instrumento normativo de combate à corrupção no Brasil, em conformidade com as reflexões apresentadas por Janini e Abreu (2021).

A metodologia adotada será uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa, baseada em revisão bibliográfica. Para tanto, serão analisadas doutrinas jurídicas, artigos acadêmicos e normativas vigentes, visando compreender as implicações da LIA e seus desafios na atualidade. Como observa Carneiro (2021, p.96), a abordagem bibliográfica possibilita um panorama crítico e aprofundado das transformações normativas e suas repercussões. Com isso, espera-se contribuir para o debate sobre a eficácia da LIA como ferramenta de combate à improbidade e fomentar reflexões sobre possíveis aprimoramentos na legislação e na sua aplicação prática.

O presente trabalho tem por escopo contribuir de maneira crítica e fundamentada para o debate acerca da efetividade da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) como instrumento de enfrentamento à corrupção no âmbito da Administração Pública. Para tanto, adota-se uma abordagem sistematizada, que

contempla, em primeiro lugar, a contextualização histórica e a evolução da LIA ao longo das últimas décadas, com especial atenção aos efeitos sobre os gestores e a Administração Pública como um todo (Seção 2). Na sequência, analisa-se de forma crítica a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase nos seus impactos materiais e processuais, bem como nas críticas direcionadas à antiga redação e ao cenário de insegurança jurídica vivenciado pelos agentes públicos (Seção 3). Posteriormente, o estudo se debruça sobre os desafios e controvérsias atualmente enfrentados na aplicação da LIA, notadamente a exigência de dolo como elemento subjetivo, a legitimidade exclusiva do Ministério Público para ajuizamento das ações, e a ausência de uniformização jurisprudencial, fatores que afetam diretamente a efetividade da norma (Seção 4). Por fim, propõem-se medidas concretas de aprimoramento da legislação, com vistas a fortalecer sua função de prevenção e repressão de atos ímprobos, resguardando, ao mesmo tempo, a segurança jurídica e a boa governança pública (Seção 5).

2 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONTEXTO E EVOLUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), instituída pela Lei n.º 8.429/1992, representa um marco no ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer parâmetros normativos para o combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. Seu escopo primordial é a imposição de sanções a agentes públicos que violem os princípios basilares da administração pública, notadamente a moralidade, a legalidade e a impessoalidade (Brasil, 1992). Desde sua promulgação, a LIA tem sido objeto de intensos debates acadêmicos e judiciais, especialmente no que se refere à sua eficácia na responsabilização de gestores e à sua função como mecanismo de dissuasão de condutas ímprobas.

A LIA foi concebida no contexto da Constituição Federal de 1988, que consolidou o princípio da moralidade administrativa como elemento essencial à gestão pública. Criada com o intuito de coibir desvios e proteger o patrimônio público, a legislação estipula normas voltadas à punição de atos que comprometam a legalidade e a eficiência da administração pública. A legislação estabelece sanções como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, ressarcimento ao erário e aplicação de multas. Dessa forma, sua estrutura normativa visa não apenas à punição dos infratores, mas também à criação de um ambiente administrativo pautado pela

ética e pela transparência.

A operacionalização da LIA, contudo, suscitou desafios interpretativos que resultaram em um acúmulo de jurisprudências e posições doutrinárias, moldando sua aplicação ao longo do tempo. Segundo Di Pietro (2006), a LIA representa um avanço substancial na regulamentação da moralidade administrativa, pois disciplina a imputação de penalidades a indivíduos que obtenham benefícios ilícitos em detrimento do erário público. No entanto, sua aplicação gerou insegurança jurídica devido à subjetividade de alguns dispositivos, o que demandou revisões legislativas para garantir maior coerência na aplicação das penalidades.

2.1 Modalidades de atos na improbidade administrativa

A LIA classifica os atos de improbidade administrativa em três categorias principais: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atentado contra os princípios da administração pública. O enriquecimento ilícito refere-se ao acréscimo patrimonial indevido de agentes públicos, resultante de benefícios financeiros ou materiais adquiridos ilegalmente no exercício de suas funções (Brasil, 1992). Esse tipo de improbidade é considerado grave, pois envolve a apropriação indevida de recursos públicos para fins particulares.

O prejuízo ao erário abrange condutas que causem danos financeiros diretos ao patrimônio público, incluindo desvios de recursos e superfaturamentos. De acordo com Gajardoni et al. (2021), essa modalidade tem sido uma das mais recorrentes na jurisprudência, especialmente em casos de contratações irregulares e concessões de benefícios fiscais indevidos. Já o atentado contra os princípios da administração pública envolve práticas que comprometem a moralidade, impessoalidade e transparência da gestão pública, mesmo que não resultem em vantagens financeiras diretas para o agente público. Justen Filho (2014) enfatiza que essa categoria é fundamental para garantir que os gestores públicos sigam padrões éticos elevados e atuem de forma imparcial.

A aplicação dessas categorias na prática tem gerado divergências interpretativas, especialmente no que se refere à caracterização da intencionalidade dos agentes envolvidos. A falta de uniformidade na aplicação dessas disposições reforçou a necessidade de revisões normativas, culminando na reforma introduzida pela Lei n.º 14.230/2021, que promoveu alterações substanciais na estrutura da

improbidade administrativa no Brasil.

2.2 Sanções previstas para casos de improbidade administrativa

A LIA prevê sanções que variam conforme a gravidade do ato praticado. Com a reforma promovida pela Lei n.º 14.230/2021, algumas penalidades passaram por ajustes para garantir a proporcionalidade na responsabilização dos agentes públicos. De acordo com Gajardoni et al. (2021), essas mudanças buscam evitar responsabilizações desproporcionais, anteriormente observadas na aplicação da norma.

A LIA prevê sanções que variam conforme a gravidade do ato praticado. Com a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, essas penalidades foram ajustadas para garantir maior proporcionalidade. Dentre as sanções, destacam-se: perda da função pública, ressarcimento ao erário, aplicação de multas e suspensão dos direitos políticos.

Conforme os artigos 9º a 11 da nova redação da lei:

- Para **enriquecimento ilícito**, a suspensão pode chegar a **14 anos**;
- Para **prejuízo ao erário**, até **12 anos**;
- E para **violação dos princípios administrativos**, até **4 anos**.

Além disso, o agente pode ser proibido de contratar com o poder público ou receber benefícios fiscais.

Importante destacar que, com a reforma, **a aplicação dessas penalidades exige a comprovação de dolo**, ou seja, a intenção deliberada de lesar o interesse público.

Não obstante, a reforma gerou críticas quanto ao seu potencial impacto na efetividade do combate à corrupção. Martins (2022) sustenta que a exigência de dolo pode dificultar a punição de agentes públicos envolvidos em práticas ímprobas, na medida em que a comprovação da intenção subjetiva passa a ser um obstáculo probatório considerável. Esse cenário tem repercussões diretas na atuação dos órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público, que passam a ter uma carga probatória mais onerosa para sustentar acusações de improbidade. Para Carneiro (2021, p. 114), embora a nova regulamentação traga avanços na garantia de maior segurança jurídica, ela também pode resultar na impunidade de determinados agentes que, mesmo sem dolo explícito, causam danos significativos ao erário.

A jurisprudência brasileira tem desempenhado um papel determinante na interpretação e aplicação da LIA. Conforme destaca Justen Filho (2014), a consolidação de entendimentos jurisprudenciais tem sido fundamental para delimitar o alcance da improbidade administrativa, garantindo a proporcionalidade na aplicação da norma. Entretanto, Sá (2021, p. 310) argumenta que a reforma legislativa pode restringir indevidamente a margem de ação dos órgãos de controle, tornando o combate à corrupção mais moroso e dificultoso.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível uma análise aprofundada da evolução normativa da LIA e de seus impactos na administração pública. A compreensão de sua trajetória legislativa permite a identificação de avanços e desafios inerentes à construção de um arcabouço jurídico eficiente para a proteção do patrimônio público e para a promoção da integridade administrativa. Soares (2024, p. 16) pontua que a eficácia da legislação não depende exclusivamente de seu conteúdo normativo, mas também de sua interpretação e implementação pelos órgãos judiciais e administrativos. Dessa forma, esta pesquisa busca elucidar a importância da LIA e os reflexos das recentes modificações normativas na gestão pública brasileira, bem como os desafios decorrentes da necessidade de maior rigor probatório e da busca pelo equilíbrio entre punição e segurança jurídica.

3 A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE 2021

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), desde sua promulgação em 1992, passou por diversas interpretações e aplicações jurisprudenciais, tornando-se um dos principais instrumentos normativos no combate à corrupção e à má gestão de recursos públicos no Brasil. Conforme destaca Di Pietro (2006), a LIA desempenha um papel fundamental na estruturação da administração pública, ao estabelecer mecanismos de responsabilização que visam coibir práticas ilícitas e garantir a moralidade administrativa.

No entanto, críticas quanto à sua aplicação excessivamente punitiva e sua utilização para responsabilizações desproporcionais levaram à promulgação da Lei n.º 14.230/2021, que alterou substancialmente a legislação vigente. Essa reforma gerou intensos debates jurídicos e políticos, dividindo opiniões sobre sua real eficácia na manutenção da integridade administrativa e na proteção ao patrimônio público (Gajardoni et al., 2021). Em síntese, se, de um lado, a nova legislação conferiu maior

segurança jurídica aos gestores públicos no exercício de suas funções, reduzindo o temor de punições indevidas, de outro, tornou mais árdua a persecução de atos de improbidade, na medida em que passou a exigir a comprovação inequívoca do dolo específico do agente para a configuração do ato ilícito.

3.1 Motivações para a Reforma e Contexto Político-Jurídico

A reforma da LIA ocorreu em um cenário de crescente judicialização das políticas públicas e ampliação do controle sobre a atuação dos gestores públicos. A aplicação da LIA ao longo dos anos gerou uma série de condenações baseadas em interpretações amplas da norma, muitas vezes sem a devida comprovação de dolo por parte dos agentes públicos. Segundo Justen Filho (2014), esse aspecto foi um dos principais fatores que impulsionaram a revisão legislativa, tendo em vista a necessidade de maior segurança jurídica e previsibilidade na aplicação da lei.

Outro aspecto relevante para a reforma foi o impacto da LIA na gestão pública. Muitos gestores passaram a evitar decisões estratégicas por medo de serem responsabilizados, o que resultou na chamada "insegurança decisória". Esse fenômeno comprometeu a eficiência administrativa, prejudicando a execução de políticas públicas essenciais (Martins, 2022). Além disso, havia críticas quanto ao uso da lei como ferramenta de perseguição política, o que reforçou a necessidade de critérios mais claros para a configuração da improbidade administrativa.

A revisão da legislação também foi impulsionada por debates sobre a proporcionalidade das penalidades previstas na LIA original. Em diversos casos, sanções severas eram aplicadas a infrações de menor gravidade, o que resultava em punições desproporcionais. Conforme destaca Garcia e Alves (2008), a reforma buscou delimitar melhor as hipóteses de responsabilização, diferenciando atos dolosos daqueles que ocorrem por erro ou omissão não intencional.

Por fim, a necessidade de modernização e alinhamento da LIA às demais legislações de combate à corrupção foi um fator determinante na promulgação da Lei n.º 14.230/2021 (Brasil, 2021). Com isso, buscou-se equilibrar o rigor na responsabilização de agentes públicos com a proteção da segurança jurídica e da eficiência na gestão pública.

3.2 Alterações estruturais na Lei n.º 14.230/2021

A reforma introduziu diversas mudanças na estrutura da LIA, sendo a exigência de comprovação de dolo uma das mais significativas. Antes, era possível a responsabilização por atos culposos, ou seja, aqueles praticados sem intenção de causar danos ao erário. Com a nova legislação, apenas condutas dolosas podem ser enquadradas como improbidade administrativa, o que limita o alcance da lei e redefine os critérios para punição de agentes públicos (Gajardoni et al., 2021). Neste contexto, é possível inferir que as condutas culposas, embora desprovidas de dolo, também acarretam prejuízos ao patrimônio público, seja sob a perspectiva da lesão direta ao erário, seja pela afronta aos princípios que regem a Administração Pública, como o da eficiência, por exemplo. Todavia, o legislador federal, ao deliberadamente excluir tais condutas do âmbito de responsabilização por improbidade administrativa, adotou postura que denota evidente tendência ao protecionismo em favor dos agentes públicos, mitigando a tutela dos interesses coletivos e a efetividade dos mecanismos de controle da moralidade administrativa.

Outra mudança relevante foi a restrição da legitimidade ativa para a propositura de ações de improbidade. Antes da reforma, tanto o Ministério Público quanto entes da administração pública podiam ajuizar ações com base na LIA. A nova legislação restringiu essa prerrogativa exclusivamente ao Ministério Público, o que, segundo Carneiro (2021), pode sobrecarregar a instituição e reduzir a eficiência no combate a atos ímprobos.

Além disso, houve modificações nos prazos prescricionais. A reforma reduziu o período para a propositura de ações, tornando mais difícil a responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade cometidos há muitos anos. Se por um lado isso garante maior segurança jurídica, por outro pode dificultar a investigação e punição de infrações que demandam tempo para serem detectadas e apuradas (Soares, 2024).

Outro ponto importante foi a ampliação da possibilidade de acordos de não persecução cível. A nova legislação passou a permitir que agentes públicos investigados celebrem acordos para evitar a aplicação de sanções mais severas. Embora essa medida busque acelerar a resolução de casos e reduzir a sobrecarga do Judiciário, há preocupações sobre sua utilização para abrandar punições indevidas (Janini; Abreu, 2021).

3.3 Implicações Jurídicas e Práticas da Nova Regulamentação

As mudanças promovidas pela reforma da LIA geraram implicações diretas na forma como a improbidade administrativa é investigada e julgada. Com a exigência de dolo, os órgãos fiscalizadores passaram a enfrentar um desafio probatório maior, pois é necessário demonstrar a intenção deliberada do agente público em cometer a infração. Isso pode reduzir o número de condenações, mas, ao mesmo tempo, assegura que apenas condutas realmente fraudulentas sejam punidas (Martins, 2022).

Outro impacto relevante diz respeito à redução do espaço de atuação das entidades da administração pública na proposição de ações de improbidade. Como somente o Ministério Público pode ajuizar tais ações, há um receio de que casos relevantes não sejam devidamente investigados devido à sobrecarga da instituição (Oliveira, 2022). Isso pode impactar a fiscalização de contratos administrativos e a atuação de órgãos de controle interno.

Por outro lado, a reforma trouxe avanços na proteção da boa-fé dos gestores públicos. Muitos agentes que atuavam de forma legítima, mas que eram alvos de processos por meros erros administrativos, passaram a contar com maior segurança jurídica. Isso pode contribuir para a maior eficiência da gestão pública, reduzindo o temor de tomada de decisões estratégicas (Freitas, 2009).

Além disso, a ampliação da possibilidade de acordos de não persecução cível tem potencial para reduzir a morosidade dos processos e otimizar a aplicação de sanções. No entanto, essa medida precisa ser implementada com cautela para evitar que seja utilizada como um mecanismo de impunidade para agentes públicos envolvidos em irregularidades graves (Silva; Alves, 2023).

3.4 Impacto na Atuação do Ministério Público e Controle da Administração Pública

Uma das mudanças mais debatidas da reforma foi a limitação da atuação do Ministério Público na fiscalização da improbidade administrativa. Embora tenha mantido a prerrogativa de ajuizar ações, a instituição passou a enfrentar novas barreiras, especialmente em relação à necessidade de comprovação de dolo. Isso pode dificultar a punição de atos ímprobos, tornando mais desafiador o papel dos promotores e procuradores na defesa da integridade pública (Osório, 2013).

Além disso, a limitação da legitimidade ativa pode comprometer o trabalho de órgãos de controle interno e externo da administração pública. Antes, entidades como tribunais de contas e procuradorias municipais podiam ingressar com ações de improbidade, mas agora dependem exclusivamente da iniciativa do Ministério Público (Sá, 2021). Essa mudança pode reduzir o volume de processos ajuizados e, consequentemente, o número de agentes responsabilizados.

Por fim, a reforma reforça a importância da transparência e do controle social na administração pública. A limitação do escopo de atuação do Ministério Público reforça a necessidade de mecanismos alternativos de fiscalização, como auditorias independentes, controle social e fortalecimento da governança nos órgãos públicos (Soares, 2024). Assim, o acompanhamento da aplicação da nova LIA será essencial para avaliar seus impactos na integridade da gestão pública e na prevenção da corrupção.

4 DESAFIOS E CONTROVÉRSIAS NA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) ao longo dos anos tem sido objeto de intensos debates no meio jurídico, especialmente após a reforma promovida pela Lei n.º 14.230/2021. Embora a legislação tenha sido aprimorada para conferir maior segurança jurídica e evitar punições desproporcionais, diversos desafios surgiram na interpretação e implementação das novas regras. Entre os principais pontos de controvérsia, destacam-se as dificuldades na comprovação do dolo, os conflitos interpretativos na jurisprudência, a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário na fiscalização da LIA e os reflexos das mudanças na administração pública e nos agentes políticos (Gajardoni et al., 2021).

Deste modo, parece-nos imprescindível o acompanhamento da tramitação e do desfecho das ações de improbidade administrativa, especialmente após o trânsito em julgado, para que se possa aferir, de forma concreta, se as alterações legislativas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 se revelarão benéficas ou prejudiciais ao enfrentamento da corrupção. Somente a análise dos resultados práticos permitirá avaliar se a reforma contribuirá para a melhoria da imagem institucional do Brasil no cenário internacional ou, ao contrário, acentuará a percepção de que o país permanece vulnerável à impunidade.

4.1 Dificuldades na Comprovação do Dolo e Impactos Processuais

Uma das principais alterações introduzidas pela reforma foi a exigência de dolo para a caracterização dos atos de improbidade administrativa. Anteriormente, a responsabilização poderia ocorrer em casos de culpa grave, o que ampliava o alcance da norma. No entanto, a nova legislação passou a exigir a comprovação inequívoca da intenção deliberada do agente público em cometer irregularidades, tornando o processo probatório mais complexo e dificultando a condenação de gestores acusados de improbidade (Martins, 2022).

O Ministério Público, que tem a atribuição exclusiva de ajuizar ações de improbidade após a reforma, enfrenta um desafio significativo nesse sentido. A coleta de provas que demonstrem a intenção subjetiva do agente público depende, muitas vezes, de investigações aprofundadas e perícias técnicas, o que pode alongar os processos e comprometer a efetividade da punição (Janini; Abreu, 2021). Além disso, a dificuldade de comprovação do dolo pode levar à impunidade em casos onde a má gestão dos recursos públicos causou prejuízo ao erário, mas sem evidências suficientes da intenção dolosa do gestor.

Outra consequência relevante é a necessidade de adaptação dos órgãos de controle para lidar com o novo cenário normativo. A limitação das hipóteses de responsabilização pode impactar diretamente a atuação dos tribunais de contas e corregedorias internas, exigindo mudanças nos critérios de auditoria e fiscalização (Soares, 2024, n.p). Dessa forma, a exigência de dolo, apesar de reforçar a segurança jurídica, pode comprometer a efetividade do combate à improbidade administrativa.

4.2 Conflitos Interpretativos na Jurisprudência

A aplicação da LIA reformada tem gerado divergências nos tribunais, especialmente quanto à interpretação do dolo e à nova delimitação das hipóteses de improbidade administrativa. A exigência de dolo específico para a responsabilização tem levado a decisões conflitantes, com alguns tribunais adotando uma interpretação mais rigorosa e outros flexibilizando o conceito de improbidade para abarcar condutas de grave negligência (Freitas, 2009).

Além disso, há controvérsias sobre a retroatividade da Lei n.º 14.230/2021. Em alguns casos, a defesa tem pleiteado a aplicação retroativa da norma para

beneficiar agentes públicos processados sob a legislação anterior, argumentando que a exigência de dolo deve ser aplicada a todos os processos em andamento. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ainda enfrentam o desafio de consolidar um entendimento uniforme sobre essa questão, o que gera insegurança jurídica e pode comprometer a efetividade da legislação (Martins, 2022).

A insegurança jurídica também se manifesta na falta de clareza sobre quais condutas devem ser efetivamente enquadradas como improbidade administrativa. A nova legislação visa evitar punições indevidas, mas pode acabar resultando na exclusão de casos que anteriormente eram reconhecidos como condutas ímprobas (Carneiro, 2021). Isso reforça a necessidade de um posicionamento mais consolidado por parte dos tribunais superiores, de modo a padronizar a interpretação da norma.

4.3 A Atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário na Fiscalização da LIA

A reforma da LIA restringiu a legitimidade ativa para a propositura de ações de improbidade administrativa exclusivamente ao Ministério Público, excluindo a possibilidade de órgãos da administração pública, como procuradorias municipais e tribunais de contas, ingressarem com tais ações (Garcia; Alves, 2008). Essa mudança gerou preocupação quanto à sobrecarga do Ministério Público, que já possui um alto volume de demandas em outras áreas.

Com a centralização do poder de ação no Ministério Público, há um risco de redução no número de processos movidos contra atos de improbidade, especialmente em municípios menores, onde a estrutura organizacional pode ser insuficiente para fiscalizar todas as irregularidades (Silva; Alves, 2023). Além disso, o Poder Judiciário precisará lidar com novas dinâmicas processuais, já que a exigência de provas mais robustas pode tornar as ações de improbidade mais demoradas e complexas.

Outro ponto de atenção é a mudança no prazo prescricional das ações de improbidade. Com a redução do período para ingresso com ações, o Ministério Público precisará aprimorar seus mecanismos de investigação para garantir que os ilícitos administrativos sejam identificados e processados dentro do tempo hábil (Soares, 2024). Esse cenário exige uma reestruturação dos órgãos de controle e uma maior eficiência na apuração dos casos de improbidade.

4.4 Reflexos da LIA na Administração Pública e nos Agentes Políticos

A reforma da LIA também teve impactos diretos na administração pública e na atuação dos agentes políticos. A exigência de dolo trouxe maior segurança jurídica para gestores públicos, reduzindo o receio de que decisões administrativas possam ser questionadas judicialmente por improbidade de forma excessiva (Osório, 2013). Essa mudança pode incentivar uma atuação mais eficiente e proativa dos gestores, sem o temor de punições desproporcionais.

No entanto, críticos argumentam que a reforma pode enfraquecer os mecanismos de controle da administração pública, pois a maior dificuldade na responsabilização pode levar a um relaxamento na observância dos princípios da moralidade e eficiência administrativa (Justen Filho, 2014). Além disso, agentes políticos podem se beneficiar da nova legislação para contestar processos em andamento, o que pode gerar um efeito retroativo que diminua o impacto punitivo da lei.

Diante desse cenário, o acompanhamento da aplicação da LIA reformada é essencial para avaliar se as mudanças promovidas realmente garantem um equilíbrio adequado entre segurança jurídica e combate à corrupção. A construção de uma jurisprudência uniforme, a capacitação do Ministério Público e a transparência nos processos judiciais serão fatores determinantes para garantir que a legislação continue a cumprir seu papel na proteção do patrimônio público e na integridade da administração pública (Soares, 2024).

Nesse contexto, impõe-se aos julgadores a observância rigorosa do princípio da razoabilidade, de modo a evitar que a aplicação da norma se torne ineficaz enquanto instrumento de controle da corrupção, sem, contudo, tolher em excesso a autonomia e a eficácia da atuação dos gestores públicos, elementos indispensáveis para a concretização de uma gestão administrativa eficiente e proba.

5 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), instituída pela Lei nº 8.429/1992 e recentemente alterada pela Lei nº 14.230/2021, representa um dos principais instrumentos normativos de combate à corrupção e defesa da moralidade administrativa no Brasil. No entanto, diversos estudiosos apontam a necessidade de



aperfeiçoamento de seus dispositivos normativos, bem como o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e responsabilização dos agentes infratores. Dessa forma, esta seção apresenta propostas para o aprimoramento da LIA, organizadas em três frentes principais: recomendações para o aperfeiçoamento normativo, medidas para fortalecer a fiscalização e controle, e sugestões para maior efetividade na responsabilização dos infratores.

A atual redação da LIA, reformulada pela Lei nº 14.230/2021, trouxe avanços na distinção entre dolo e culpa nos atos de improbidade, bem como na prescrição das infrações administrativas. No entanto, ainda há aspectos normativos que poderiam ser aprimorados para fortalecer a efetividade da legislação. Entre as principais sugestões destacam-se a revisão do critério de dolo, pois especialistas indicam que a exigência de dolo específico pode enfraquecer a aplicação da lei, permitindo a impunidade em casos de grave negligência ou imprudência. Também se recomenda a revisão das penalidades aplicáveis, tornando-as mais proporcionais à gravidade da infração e alinhadas com padrões internacionais de combate à corrupção. Além disso, há a necessidade de maior clarificação dos atos lesivos, pois alguns dispositivos da lei carecem de especificidade quanto à caracterização dos atos de improbidade, evitando interpretações subjetivas que possam comprometer sua aplicação efetiva.

A eficácia da LIA está diretamente relacionada à capacidade dos órgãos de controle em detectar e coibir atos de improbidade. Nesse sentido, algumas medidas são sugeridas para aprimorar a fiscalização, como o reforço dos órgãos de controle por meio do fortalecimento da estrutura e autonomia do Ministério Público, Tribunais de Contas e Controladorias, garantindo mais recursos e capacitação técnica para os servidores responsáveis pela fiscalização. Também é essencial a ampliação da transparência por meio da implementação de plataformas eletrônicas de acesso público para consultas sobre contratos, licitações e processos administrativos, facilitando o controle social. Além disso, sugere-se o incentivo à participação popular, com o fortalecimento dos canais de denúncia e proteção aos denunciantes de atos de improbidade, assegurando o anonimato e prevenindo retaliações.

Apesar dos avanços normativos, há desafios na aplicação das sanções previstas na LIA. Para garantir maior efetividade na responsabilização dos infratores, propõem-se medidas como a redução da morosidade processual, com o aperfeiçoamento dos prazos processuais e a simplificação dos trâmites burocráticos,

evitando prescrição prematura e garantindo a conclusão tempestiva dos processos. Outra sugestão é a implementação de sanções mais rigorosas para infratores reincidentes, incluindo restrições severas para ocupação de cargos públicos. Também se destaca o aprimoramento da cooperação institucional, fomentando a colaboração entre diferentes esferas de governo e órgãos de fiscalização, fortalecendo o intercâmbio de informações e ações conjuntas no combate à improbidade administrativa. A modernização da LIA e o fortalecimento dos mecanismos de controle são essenciais para garantir a efetividade do combate à improbidade administrativa no Brasil. A implementação dessas propostas contribuiria significativamente para aumentar a eficiência da legislação e consolidar um ambiente institucional mais íntegro e responsável na administração pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa desempenha um papel fundamental na preservação da moralidade e eficiência da administração pública, sendo um instrumento essencial no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. Desde sua promulgação, a LIA tem passado por aprimoramentos, culminando na reforma promovida pela Lei n.º 14.230/2021, que trouxe mudanças significativas no regime de responsabilização dos agentes públicos. A reforma buscou conferir maior segurança jurídica aos gestores, estabelecendo critérios mais rigorosos para a configuração de atos ímprobos, especialmente com a exigência da comprovação de dolo.

Entretanto, conforme discutido ao longo deste estudo, as alterações na legislação geraram desafios interpretativos e processuais que impactam diretamente a atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos órgãos de controle interno da administração pública. A exigência de dolo trouxe dificuldades na comprovação das infrações, o que pode resultar na redução do número de condenações, ao mesmo tempo em que garante maior proteção contra punições indevidas. Essa mudança reflete uma tentativa de equilíbrio entre a proteção do erário e a necessidade de evitar responsabilizações excessivas e desproporcionais.

Além disso, a limitação da legitimidade ativa para a propositura de ações de improbidade exclusivamente ao Ministério Público gerou preocupações quanto à capacidade desse órgão de lidar com o volume de casos que anteriormente poderiam



ser ajuizados por entidades da administração pública. Essa restrição pode comprometer a fiscalização e punição de atos ímprobos, sobretudo em localidades com menor estrutura institucional.

A jurisprudência sobre a nova LIA ainda está em construção, e a consolidação de entendimentos uniformes por parte do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal será crucial para garantir a efetividade da legislação. Os conflitos interpretativos evidenciam a necessidade de uma abordagem equilibrada, que resguarde a integridade administrativa sem inviabilizar a atuação dos gestores públicos.

Dessa forma, conclui-se que, embora a reforma da LIA tenha introduzido avanços na proteção dos direitos dos agentes públicos e no aprimoramento da segurança jurídica, seus impactos ainda precisam ser avaliados à luz da prática jurídica. O monitoramento contínuo da aplicação da lei, o fortalecimento dos mecanismos de controle e o aperfeiçoamento das diretrizes normativas serão essenciais para que a LIA continue cumprindo sua função primordial de garantir a probidade e a transparência na gestão pública brasileira.

REFERÊNCIAS

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**, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 6 mar. 2025.

CALDEIRA, Natalia da Silva et al. Uma análise da Lei 8.429/92 de Improbidade Administrativa como instrumento de coerção à corrupção no âmbito da gestão pública. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, p. 11-54, 2023.

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.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. Comentários a nova lei de improbidade administrativa: lei 8.429/1992, com as alterações da lei 14.230/2021. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2021.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

JANINI, Tiago Cappi; ABREU, Luiz Rogério de. Lei de Improbidade Administrativa: combate à corrupção e instrumento de concretização dos direitos fundamentais. **Duc In Altum-Cadernos de Direito**, v. 13, n. 29, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARTINS, Tiago do Carmo. **Improbidade Administrativa: Análise da Lei 8.429/92 à luz da doutrina e da jurisprudência**. Alteridade Editora, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa e a Lei 14.230/2021**. 1. ed. São Paulo: Método, 2022.



OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SÁ, Acácia Regina Soares de. A ação civil pública de improbidade administrativa como instrumento de concretização do direito fundamental ao combate à corrupção. **Revista Pensamento Jurídico**, v. 15, n. 3, 2021.

SILVA, Tárta Bitencurt Alves; ALVES, Israel Andrade. O controle externo como instrumento de combate à improbidade administrativa. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 10, p. 4493-4511, 2023.

SOARES, Agnelo Rocha Nogueira. A nova Lei de Improbidade Administrativa e seus reflexos no combate à corrupção. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 13, n. 2, p. e1048-e1048, 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2023**. Berlim, 2023. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>. Acesso em: 6 mar. 2025.