

**A REDUÇÃO DO AJUIZAMENTO DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA APÓS A REFORMA DA LEI N.º 8.429/1992**

Carlos Roberto Guimarães Peixoto Bravo (carlosbravo_25@hotmail.com)

Aluno de graduação do curso de Direito.

Mariana Loureiro Corrêa (mariana.loureiroc@hotmail.com)

Aluno de graduação do curso de Direito.

Alexsandro Rúdio Broetto (alexsandro@fsjb.edu.br)

Doutor em direito pelo Instituto Toledo de Ensino - ITE (2020-2024). Mestrado em Ciências das Religiões pela Faculdade Unida de Vitória - FUV (2016-2017). Docente Invitado y Orientador en el curso de Licenciatura em Ciências em La Educacion Facultad Interamericana de Ciencias Sociales - FICS (Paraguay). (2018). Complementação Pedagógica em História Geral pela Fundação Educacional Duque de Caxias - FABRA (2014-2015). Graduado em Direito pela Universidade Vila Velha-UVV (2008-2012). Sócio proprietário do escritório Rúdio Advocacia. Professor Universitário Fundação São João Batista/Faculdades Integradas de Aracruz-FSJB/FAACZ. Escritor. Palestrante.

RESUMO

Este artigo discute os impactos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), que foi profundamente alterada pela Lei nº 14.230, de 2021. A partir de dados coletados junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), percebe-se uma redução significativa no ajuizamento das ações de improbidade administrativa após a reforma, especialmente em razão da necessidade de comprovação de dolo específico e da nova estrutura dos tipos de improbidade. O estudo oferece uma análise das razões para essa redução no número de ações. Além disso, abordamos questões processuais e os reflexos práticos dessa nova legislação para os gestores públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa, Reforma Legislativa, Dolo.

1 – INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E METODOLOGIA

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), criada com o objetivo de combater a corrupção e responsabilizar gestores públicos e terceiros envolvidos em condutas ilícitas, consolida-se como um dos principais instrumentos jurídicos contextuais para a moralidade administrativa no Brasil.

Ao longo de sua vigência, no entanto, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) gerou uma acusação cultural de que, além de buscar a proteção de gestores desonestos, também atingiu indevidamente aqueles que, embora tenham cometido erros administrativos, não agiram com dolo ou má-fé. Essa aplicação superficial da lei acabou por gerar insegurança jurídica, afetando a tomada de decisões dos gestores públicos e levando ao conhecido “apagão das canetas”, situação em que muitos gestores se abstinham de adotar inúmeras políticas públicas/medidas por medo de responder judicialmente por improbidade (Gullo, 2024).

A insatisfação com essa realidade motivou a reforma da LIA, promovida pela Lei nº 14.230/2021. O legislador determinou que era necessário ajustar a legislação às demandas contemporâneas, limitando a responsabilização a atos praticados com dolo, ou seja, com a intenção deliberada de lesar o patrimônio público ou violar os princípios da administração pública.

A reforma buscou corrigir o cenário em que erros administrativos foram tratados como improbidade, mesmo quando não havia má-fé envolvida. Dessa forma, a Lei nº 14.230/2021 trouxe mudanças dinâmicas importantes, incluindo a exigência de dolo específico para a configuração de atos de improbidade, e a exclusão da modalidade culposa e as limitações das condutas passíveis de sanção.

Essas alterações visaram garantir maior segurança jurídica aos gestores públicos e refinar os critérios de responsabilização, restringindo a aplicação da lei a condutas verdadeiramente dolosas. A exclusão da improbidade culposa foi uma medida central para evitar a criminalização de atos decorrentes de equívocos administrativos ou meras interpretações equivocadas da lei. A justificativa da reforma sublinhava que era necessário proteger os gestores contra o ajuizamento predatório por parte dos legitimados a proporem essas ações, permitindo que pudessem atuar com mais confiança na condução de suas funções, sem o temor de serem processados por improbidade sem fundamento legal claro.

Diante das alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, surgem questionamentos sobre o impacto prático dessa nova legislação: ela trouxe mais segurança jurídica aos gestores públicos? E como as mudanças afetaram o volume de ajuizamentos das ações de improbidade administrativa? Antes da reforma, devido à superficialidade e generalidade dos conceitos trazidos pela norma anterior, muitos erros administrativos eram indevidamente equiparados a atos de improbidade, resultando no ajuizamento de ações judiciais sem a devida distinção entre falhas administrativas e condutas verdadeiramente ímprobas. Como consequência, gestores públicos se viam frequentemente submetidos a medidas cautelares que afetavam negativamente suas vidas e carreiras, mesmo quando não havia indícios claros de má-fé ou desonestidade.

Dados preliminares fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça indicam que houve uma redução significativa no número de novas ações de improbidade administrativa ajuizadas após a reforma. Em 2022, o primeiro ano após a entrada em vigor da nova lei, a queda no número de ações foi de 36% (trinta e seis por cento) em comparação ao ano anterior, e a tendência de diminuição continuou no ano de 2023.

O presente artigo busca analisar os impactos da Lei nº 14.230/2021 nas ações de improbidade administrativa, com enfoque especial na redução do número de ajuizamentos, e na repercussão prática da reforma para as administrações municipais, que são historicamente as mais afetadas por esse tipo de ação. O estudo das alterações da LIA é de extrema relevância, pois as mudanças na legislação têm implicações diretas tanto sobre a condução da gestão pública quanto sobre o combate a comportamentos ímprobos.

Por fim, o artigo pretende contribuir para uma compreensão mais aprofundada dos efeitos da reforma da LIA, considerando a perspectiva de que a legislação revisada deve ser um instrumento eficaz tanto no combate à corrupção quanto na promoção de um ambiente de governança pública segura e estável. A análise dos dados do CNJ permitirá uma avaliação prática das mudanças, contribuindo para a melhoria da aplicação da lei e para uma gestão pública mais eficiente e segura.

Nesta pesquisa, utilizaremos a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DATAJUD), instituída pela Resolução nº 331 de 2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como fonte principal de informações.

O DATAJUD, instituído pela resolução CNJ n.º 331/2020, é uma base nacional de dados que centraliza informações sobre processos judiciais, tanto físicos quanto eletrônicos, incluindo aqueles de caráter público ou sigiloso. Ele reúne dados processuais e metadados de processos de diferentes naturezas, conforme estabelecido nas Tabelas Processuais Unificadas (TPUs), abrangendo os tribunais mencionados na Constituição Federal.

Uma das inovações do DATAJUD é a possibilidade de disponibilização dessas informações por meio de um software chamado *Application Programming Interface* (Interface de Programação de Aplicação), pública, garantindo que sigilo e confidencialidade sejam respeitados conforme a legislação vigente, incluindo a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Os tribunais são responsáveis por enviar os metadados dos processos ao DATAJUD, seguindo um modelo de transmissão de dados, consoante os padrões estabelecidos pelo departamento de pesquisas judiciárias do CNJ.

O período de análise compreenderá de janeiro de 2020 a dezembro de 2023, ou seja, quatro anos, e o foco será a quantificação dos ajuizamentos de ações de improbidade administrativa no Brasil. Embora os dados forneçam uma visão abrangente sobre a quantidade de processos ajuizados, é importante destacar que não contemplam informações sobre os indivíduos envolvidos nem os desfechos dessas ações.

A análise se limita à mensuração do número total de ajuizamentos no período, classificados conforme os tipos de improbidade administrativa previstos na legislação vigente. Também será avaliada a possível redução no volume de processos após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, permitindo identificar eventuais mudanças nos padrões de ajuizamento ao longo desses anos.

2 – CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente, importante para fins de compreensão mencionar o conceito de Direito Administrativo à luz do que preleciona Carvalho Filho, em seu livro Manual de direito administrativo (Atlas, 2015, p. 78):

Conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.

O Direito Administrativo é responsável por regular tanto as relações entre a Administração Direta e as entidades da Administração Indireta, quanto por disciplinar as interações entre o Estado e os particulares que participam de uma licitação. Além disso, cabe a ele normatizar as relações entre o Estado e a sociedade, especialmente no que diz respeito ao exercício do poder de polícia. Estabelecida a definição de Direito Administrativo, passa-se à análise da improbidade administrativa (Sayagués Laso, 1974, p. 21).

A palavra "improbidade" tem origem no latim *improbitas*, que significa, de forma geral, algo de má qualidade. De forma semelhante, o termo *improbus*, que deu origem à palavra "ímprobo" em português, refere-se a algo ou alguém que possui uma característica ruim, ou seja, de má qualidade. Por outro lado, o termo *probus*, que originou a palavra "probo", é utilizado para descrever algo bom ou de boa qualidade (Silva, De Plácido, 2014).

Esse significado original não está, necessariamente, relacionado à desonestidade de uma ação. Quando falamos de um "administrador ímprobo", não estamos, obrigatoriamente, fazendo referência a um ato corrupto, mas sim a uma gestão ineficiente ou de baixa qualidade. Esse entendimento é fundamental para se compreender o sentido jurídico e legal da expressão.

Luiz Alberto Ferracini, no livro *Improbidade Administrativa* (Julex, 1997, p. 16) preleciona:

Entende-se por ato de improbidade má qualidade, imoralidade, malícia. Juridicamente, lega-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter.

De acordo com De Plácido e Silva (2011, p. 431), a improbidade refere-se à qualidade de uma pessoa que não tem idade de forma correta, por falta de honestidade, dignidade ou caráter, demonstrando atitudes indecentes e amoralidade.

Dessa forma, entendendo os conceitos principais que norteiam o assunto, é importante classificar os tipos de atos de improbidade administrativa na forma norma anterior, qual seja, a Lei nº 8.429/1992, sendo estes: i) atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito; ii) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; iii) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

Os dispositivos constitucionais e legais mencionados acima, além de destacar a distinção que deve existir entre probidade e moralidade, servem de base para o entendimento exposto, de que a probidade administrativa abrange a noção de moralidade administrativa. Em outras palavras, trata-se de um conceito mais amplo, que inclui o princípio da moralidade.

Dessa forma, conforme o diploma legal citado, a improbidade administrativa ocorre quando são praticados atos que resultam em enriquecimento ilícito, causam dano ao erário ou violam os princípios da administração pública, como previsto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. Entre esses princípios, destacam-se a moralidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, além de outros que, embora não expressamente mencionados no referido artigo, estão presentes ao longo de todo o texto constitucional e também se aplicam à gestão dos assuntos públicos (Ferreira, A. Das., Silva, I. P. C., & Gomes, S. E. R., 2022).

Segundo Azevedo (2020), a Lei n.º 8.429/92, representou um marco no combate à improbidade administrativa, ao consolidar e fortalecer os avanços introduzidos pela Constituição Federal de 1988. Apesar de o tema ter sido tratado de forma mais genérica em legislações anteriores, a norma de 1992 abriu novos caminhos para a discussão e enfrentamento da má gestão pública. Além disso, a lei resistiu a diversas tentativas de enfraquecimento ao longo dos anos, evidenciando que o desejo popular por uma administração pública eficiente e honesta continua presente.

No entanto, ao longo dos anos, observou-se que o foco das condenações por improbidade passou a se concentrar na inobservância de princípios, em detrimento do combate ao enriquecimento ilícito e ao dano ao erário.

Ao longo do tempo, observou-se um aumento expressivo no número de ações de improbidade administrativa baseadas em violações aos princípios da administração pública, em comparação com as ações focadas em enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. Esse desvio ocorreu porque, em vez de a lei se concentrar em combater os desvios funcionais mais graves, como o enriquecimento ilícito, passou a ser aplicada também a situações de ineficiência administrativa ou falhas formais de gestão, o que acabou afastando o foco principal da lei, que é o combate à corrupção.

A interpretação bastante ampla da lei, voltada para punir gestores por pequenas infrações, muitas vezes divorciadas de qualquer má-fé ou enriquecimento pessoal, gerou questionamentos sobre a

real aplicação da legislação (Gajardoni, Fernando da Fonseca, 2021). Em vez de se concentrar nos casos mais graves de corrupção, a lei passou a ser utilizada para outros fins, não totalmente compatível com seu objetivo original.

Essa transferência do uso da LIA abriu o caminho para a necessidade de uma reforma legislativa, como a promovida pela Lei n.º 14.230/2021, que buscou trazer maior equilíbrio e precisão ao tratamento dos atos de improbidade administrativa (Carvalho Filho, 2020).

3 – EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

A nova lei traz uma proposta muito clara, já anunciada no artigo 1º, que está associada ao tema da improbidade administrativa ao chamado direito administrativo sancionador. Isso é muito importante, pois, para nós, estudiosos no Brasil, pode parecer algo relativamente novo, mas, na verdade, é uma tradição consolidada há décadas em países como França e Espanha. Nessas nações, já existem capítulos próprios de cursos de direito administrativo, além de teses de doutorado reconhecidas que contemplam o direito administrativo sancionador (Moreira Neto, 2011, p. 13).

Portanto, o que a nova lei fez não foi tanto criar uma área nova, mas situar-se em um campo que já possui uma produção doutrinária sólida e consolidada — embora ainda pouco explorada no Brasil — com referências dogmáticas muito importantes, enraizadas na ideia de uma matriz constitucional do direito sancionador. Assim, temos uma matriz constitucional e um direito sancionador comum a diferentes instâncias de responsabilidade, como a responsabilidade civil, penal e administrativa (Osório, Fábio Medina, 2011, p. 37). Destaca-se de maneira ilustrativa, por oportuno, os ensinamentos delineados por Di Pietro acerca do assunto:

Assim, o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro lado, a de necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos. Daí a bipolaridade do Direito Administrativo: liberdade do indivíduo e autoridade da Administração; restrições e prerrogativas. Para assegurar-se a liberdade, sujeita-se a Administração Pública à observância da lei e do direito (incluindo princípios e valores previstos explicita ou implicitamente na Constituição); é a aplicação, ao direito público, do princípio da legalidade. Para assegurar-se a autoridade da Administração Pública, necessária à consecução de seus fins, são-lhe outorgados prerrogativas e privilégios que lhe permitem assegurar a supremacia do interesse público sobre o particular. (Di Pietro, 2012, p. 62).

Ao pensarmos na responsabilidade administrativa, tradicionalmente no Brasil, ela era vista como uma responsabilidade administrativa funcional, relacionada ao processo administrativo disciplinar. No entanto, a nova lei amplia essa perspectiva, propondo que a responsabilidade administrativa não se limita apenas à responsabilidade funcional. Ela abrange diversos tópicos, e um desses tópicos é a improbidade administrativa.

Parece-nos que essa nova legislação organiza melhor essa matéria. A Constituição Federal trouxe um referencial teórico importante ao assumir a improbidade administrativa como uma instância autônoma de responsabilidade. É perceptível que na própria Constituição, temos a afirmação dessa ideia nos artigos 15, V, e 37, §4º. A primeira lei de improbidade administrativa, de 1992, ainda tateava essa questão, mas a nova legislação pode inserir, de forma mais dogmática e afinada com a teoria geral do direito sancionador, a noção de que existem diferentes instâncias de responsabilidade: civil, penal/criminal e administrativa. Esta última, contudo, não se reduz à responsabilidade administrativa funcional.

A responsabilidade administrativa é abreviada em vários tópicos, como a responsabilidade no campo da saúde (exemplo da vigilância sanitária) ou a responsabilidade administrativa na fiscalização de consumo (atuando, por exemplo, o Procon). Dentro dessa instância de responsabilidade administrativa, há o tópico específico da improbidade administrativa, que possui um status especial, um status constitucional, pois na Constituição há afirmação nesse sentido.

A nova lei também reflete essa matriz constitucional, algo que já existia antes, mas que agora está mais explícito nos artigos 12, caput, e 21, §3º, da nova legislação. Esses dispositivos confirmam que, independentemente das instâncias de responsabilidade civil, penal ou administrativa, existe uma outra instância: a responsabilidade por improbidade administrativa. Apesar de ser um tópico dentro da responsabilidade administrativa, trata-se de uma instância própria, com uma matriz de direito sancionador. Assim, os princípios constitucionais desse direito sancionador devem ser observados.

No que se refere aos aspectos materiais da lei, a nova legislação traz uma distinção densa, em algumas alterações pontuais dos artigos 9º, 10 e 11. Essas mudanças dizem respeito não apenas ao dolo, mas à escolha política/legislativa se limita à improbidade, ao dolo. No entanto, a redação foi aprimorada em alguns dispositivos, enfatizando a ideia de uma relação de pertinência. Agora, a nova redação é mais apurada, mais cuidadosa, especialmente em alguns incisos, afirmando que a

improbidade é especificada por atos com a finalidade de atingir um determinado resultado, seja enriquecimento ilícito, seja danos ao erário, ou a violação de princípios (Guimarães, Rafael, 2022).

Não se trata mais de uma invocação genérica de valores ou princípios, mas de uma qualificação da improbidade como um ato intencional, orientando para um resultado específico, com consciência e voluntariedade. Isso se aproxima do novo regramento do Direito Administrativo Sancionador, que é um capítulo dentro de um tópico maior: o direito sancionador.

Assim, a nova legislação representa um avanço significativo, ao exigir um resultado específico para a caracterização dos atos de improbidade administrativa. Isso eliminou a superficialidade que antes predominava, muitas vezes utilizada de forma predatória, e trouxe maior rigor e precisão à análise desses atos.

A especificidade imposta pela nova lei não só fortalece a segurança jurídica, como também reflete na prática, evidenciada pela redução no número de ajuizamentos de ações de improbidade, como veremos abaixo, ao analisar os dados do CNJ. Esse cenário demonstra que a reforma tem cumprido seu papel ao tornar mais criteriosa a aplicação da lei.

4 – ANÁLISE DOS ACHADOS

Os dados trabalhados, fornecem uma visão geral da quantidade de processos relacionados à improbidade administrativa, embora não incluam detalhes sobre as partes envolvidas ou os desfechos dessas ações.

No sistema DATAJUD, a identificação dos processos relacionados à Lei de Improbidade foi feita a partir da variável "Assunto", seguindo as normas estabelecidas pelas Tabelas Processuais Unificadas (TPUs), criadas pela Resolução n.º 46/2007 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essas tabelas visam unificar a terminologia e a classificação dos temas nos sistemas processuais do Judiciário. Os assuntos selecionados para a análise foram: improbidade administrativa (código 10011), danos ao erário (código 10012), enriquecimento ilícito (código 10013) e violação aos princípios da Administração Pública (código 10014), todos inseridos no campo do direito administrativo.

A tabela abaixo apresenta o número de novas ações de improbidade administrativa ajuizadas no primeiro grau de jurisdição, no período de 1º de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2023.

Tabela 1: Quantidade de ajuizamentos de novas ações de improbidade administrativa em primeira instância no período de 2020 a 2023:

ASSUNTO DO PROCESSO	2020	2021	2022	2023	TOTAL	TOTAL %	2023 VS. 2020
Improbidade administrativa	3.546	3.162	2.045	1.839	10.592	15%	-48%
Dano ao erário	8.404	8.737	5.541	5.244	27.926	40%	-38%
Enriquecimento ilícito	2.528	2.644	1.762	1.873	8.807	12%	-26%
Violação aos princípios da Administração Pública	7.137	7.448	4.761	3.869	23.215	33%	-46%

Fonte: Elaborada com base nos dados do DATAJUD do CNJ.

Tabela 2: Quantidade de ajuizamentos de novas ações de improbidade administrativa na Justiça Estadual e Federal no período de 2020 a 2023:

ASSUNTO DO PROCESSO	2020	2021	2022	2023	TOTAL	TOTAL %	2023 VS. 2020
Total de ações cadastradas - Justiça Estadual e Federal (Improbidade administrativa)	21.615	21.991	14.109	12.825	70.54	-	-41%
Total de ações cadastradas - Justiça Estadual e Federal (Todos os assuntos)	18.868.015	21.759.589	23.188.250	24.868.368	88.684.222	-	+32%
Proporção (Improbidade administrativa sobre o total de ações)	0,11%	0,10%	0,06%	0,05%	0,08%	-	-55%

Fonte: Elaborada com base nos dados do DATAJUD do CNJ.

Os dados da acima mostram uma tendência clara de redução no número de ajuizamento das ações de improbidade administrativa que chegam ao Judiciário. No ano de 2022, que foi o primeiro ano após a entrada em vigor da Lei n.º 14.230/2021, houve uma queda de 36% (trinta e seis por cento) no número de novas ações ajuizadas em comparação a 2021. Uma comparação entre 2020 e 2023, essa redução se torna ainda mais expressiva, alcançando 48% (quarenta e oito por cento).

Esse declínio pode ser explicado pelas mudanças trazidas pela reforma da lei de improbidade administrativa, que passou a exigir dolo específico para a caracterização dos atos de improbidade, eliminando a responsabilidade por atos praticados sem intenção dolosa.

Essa nova exigência influenciou diretamente o ajuizamento de ações, pois tornou o processo de acusação mais rigoroso, focando apenas em condutas com clara intenção de causar dano à administração pública. Dessa forma, as ações ajuizadas passaram a ser direcionadas para casos mais graves, resultando em uma diminuição significativa no número de processos ingressados no sistema judiciário.

Essa análise aponta para uma mudança no tratamento das ações de improbidade, que agora priorizam a punição de atos de corrupção efetivamente intencionados, reforçando a segurança jurídica dos gestores públicos e evitando a judicialização de meros erros administrativos. Assim, ao nos deparar com esses números, podemos atribuir essa redução a no mínimo três razões, que iremos expor abaixo.

4.1 – EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA

Após a pesquisa realizada, foi possível constatar uma redução significativa no número de ações de improbidade administrativa ajudadas após a reforma da Lei n.º 14.230/2021. Um dos principais fatores que explicam essa diminuição foi a exclusão da modalidade culposa de improbidade, uma das mudanças mais relevantes introduzidas pela reforma.

Antes da alteração, a lei permitia que atos de improbidade fossem caracterizados mesmo quando o agente público não tivesse intenção deliberada de causar prejuízo, bastando a presença de culpa, ou seja, negligência, imprudência ou imperícia na execução de atos administrativos. Isso resultou em um volume expressivo de ações baseadas em erros administrativos ou falhas de gestão, muitas vezes sem qualquer traição de má-fé.

Com a reforma, a responsabilidade pela improbidade administrativa passou a exigir dolo específico, ou seja, a intenção clara e deliberada de cometer o ato ilícito. Essa mudança trouxe maior rigor ao processo de imputação de responsabilidade e foi um dos fatores que funcionam diretamente para a queda no número de ações judiciais, restringindo ou ajustando apenas os casos em que há evidências concretas de má-fé ou desonestidade na conduta dos gestores. A exigência do dolo específico representou um grande avanço, eliminando a possibilidade de responsabilização por erros administrativos sem intenção dolosa. Essa alteração, além de aprimorar a aplicação da lei, é a segunda razão que abordaremos a seguir (Neves, Daniel; Oliveira, Rafael, 2022).

4.2 – NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO

Outra razão, muito importante, que justifica a redução dos ajuizamentos de ações de improbidade administrativa é a exigência de comprovação de dolo específico. Com a reforma trazida pela Lei n.º 14.230/2021, tornou-se necessário demonstrar que o agente público agiu com a intenção clara e deliberada de alcançar um resultado ilícito.

Antes dessa alteração, bastava a presença de dolo genérico, o que permitiria a responsabilização mesmo sem a comprovação de uma intenção específica de causar prejuízo. Essa mudança restringiu significativamente as situações em que os gestores podem ser acusados de improbidade, evitando que erros administrativos ou de conduta sem má-fé resultem em processos judiciais.

4.3 – REDEFINIÇÃO DOS TIPOS DE IMPROBIDADE

A Lei n.º 14.230/2021 trouxe mudanças profundas na estrutura da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), afetando tanto aspectos processuais quanto materiais. Praticamente nenhum ponto da redação original foi mantido inalterado. Uma das alterações mais debatidas e polêmicas diz respeito à definição taxativa dos atos de improbidade por infração a princípios administrativos, conforme previsto no artigo 11 da LIA.

Antes da reforma, o artigo 11 possuía um rol exemplificativo de condutas que configuravam improbidade administrativa por violação a princípios, sugerido pelo uso da expressão "notadamente". No entanto, com a reforma, essa expressão foi suprimida e substituída pela frase

"caracterizada por uma das seguintes condutas", indicando que apenas as condutas descritas nos incisos do artigo podem configurar improbidade administrativa.

Essa mudança gerou intensos debates entre doutrinadores e juristas. Muitos a consideram um avanço, pois trouxe maior segurança jurídica ao delimitar de forma clara as situações em que um gestor público pode ser responsabilizado por violação a princípios administrativos.

Ao restringir o rol de atos ímprobos, a reforma protege os gestores de interpretações amplas e subjetivas, proporcionando maior confiança para a realização de contratos, a implementação de políticas públicas e a condução de procedimentos administrativos, que são essenciais para a administração pública.

Nesse contexto, doutrinadores como defendem a reforma, ressaltando que ela promove maior segurança jurídica e diminui o risco de que os gestores públicos sejam alvos de acusações sem fundamento. Segundo eles, essas mudanças são essenciais para garantir que os gestores possam atuar com mais confiança e previsibilidade em suas decisões administrativas, evitando que atos legítimos sejam questionados de forma indevida. Além disso, a reforma é vista como um passo importante para equilibrar a responsabilidade dos gestores com a necessidade de inovação e eficiência na administração pública, garantindo que a atuação pública seja menos vulnerável à pressão externa e ao uso inadequado de mecanismos judiciais para fins políticos (Neves e Oliveira, 2022, p. 8).

A justificativa para essa alteração é clara. O próprio anteprojeto da reforma reconheceu que, antes da mudança, inúmeros gestores públicos eram acusados de improbidade com base em interpretações razoáveis da lei ou de princípios administrativos, mas que divergiam da jurisprudência dominante ou das interpretações de órgãos de controle, como os Tribunais de Contas. Isso gerava um ambiente de insegurança, onde atos administrativos realizados de boa-fé poderiam ser enquadrados como ímprobos por simples divergências interpretativas.

A reforma, portanto, visa corrigir os excessos na aplicação da lei, reservando a tipificação de improbidade administrativa para situações em que a violação aos princípios fosse clara e expressamente prevista no artigo 11. Com isso, o legislador buscou evitar que condutas que não resultem em danos efetivos ou que não envolvam má-fé serão equivocadamente enquadrados como atos de improbidade. Dessa forma, a mudança trouxe maior precisão na delimitação de casos que

realmente configuram desrespeito aos princípios da administração pública, protegendo os gestores de interpretações abusivas da lei e promovendo mais segurança jurídica.

Entretanto, essa mudança não foi unânime entre os estudiosos do tema. Juristas como Pinheiro, Ziesemer (2022) e Cardoso (2022) criticam a alteração, argumentando que a limitação do rol de condutas ímprobas pode reduzir a proteção à moralidade administrativa e enfraquecer o combate à corrupção. Para essa corrente, composta em sua maioria por promotores e procuradores que atuam no polo ativo das ações de improbidade, a reforma representa um retrocesso na defesa do interesse público, ao restringir o alcance da lei.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei n.º 14.230/2021, trouxe mudanças substanciais para o cenário jurídico brasileiro, especialmente no que se refere à responsabilização dos gestores públicos. A nova exigência de dolo específico para a caracterização de atos de improbidade e a exclusão da modalidade culposa configuram marcos importantes que visam corrigir excessos e abusos da antiga legislação, gerando maior segurança jurídica.

Os dados analisados indicam uma grande redução no número de ações de improbidade ajuizadas após a reforma da norma, evidenciando um impacto prático imediato. Ao restringir a aplicação da lei a casos em que há clara intenção de lesar o patrimônio público, a nova legislação evita a penalização de erros administrativos cometidos sem má-fé. Esse cenário, além de fortalecer a governança pública, permite que gestores atuem com maior tranquilidade, sem o constante receio de serem processados por condutas que não configuram dolo.

Contudo, a reforma também suscitou debates intensos entre doutrinadores e juristas. Enquanto muitos defendem que a nova lei traz avanços ao proteger a boa-fé administrativa e delimita de forma mais clara as situações que podem configurar improbidade, há quem critique o potencial enfraquecimento do combate à corrupção. Parte da doutrina argumenta que a limitação das condutas passíveis de sanção pode dificultar a proteção da moralidade administrativa e gerar lacunas na responsabilização de gestores.

Ainda assim, os primeiros impactos da reforma, com a expressiva diminuição de ajuizamentos e o direcionamento das ações para casos de maior gravidade, apontam para um caminho mais equilibrado entre a punição de atos ímprobos e a proteção de gestores bem-intencionados.

Assim, conclui-se que a Lei n.º 14.230/2021, embora passível de aprimoramentos e ajustes futuros, representa um avanço importante no direito administrativo brasileiro. Ela busca garantir que a improbidade administrativa seja combatida de forma justa, focando na punição de comportamentos verdadeiramente dolosos, ao mesmo tempo em que resguarda os gestores de processos desnecessários e abusivos.

O presente estudo espera contribuir para a ampliação desse debate, oferecendo subsídios para que a aplicação da lei seja cada vez mais eficaz e proporcional, promovendo tanto a integridade na gestão pública quanto a segurança jurídica para os agentes públicos.

6 – REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, B. de A.; SOUZA, PN; CARNEIRO, GR; ALMEIDA NETO, HSC; ARAUJO, MMGV. **O impacto social da lei de improbidade administrativa**. [sl]: Interfaces Científicas, 2020. [versão digital].
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.505, de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em: 20 out. 2024.
- CARDOSO, Marcelo Luiz Coelho. **Improbidade Administrativa Ambiental: de acordo com as Leis 8.429/1992 e 14.230/2021**. [sl]: [sn], [sd].
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020. [versão digital].

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números – Painel Estatísticas do DATAJUD**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>.

Acesso em: 19 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **DADOSJUD**. Disponível em: <https://datajud-wiki.cnj.jus.br/api-publica/>. Acesso em: 30 out. 2024.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**. [sl]: [sn], pág. 431.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 62.

FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade Administrativa**. Julex, 1997. pág. 16.

FERREIRA, A. da S.; SILVA, IPC; GOMES, SER. **Improbidade Administrativa: Um olhar acerca dos processos de dispensa de licitação frente ao estado de calamidade pública**.

Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 5, pág. 1231–1249, 2022.

Disponível em: <https://www.periodicorease.pro.br/rease/article/view/5371>. Acesso em: 25 out. 2024.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

GUIMARÃES, Rafael. **A Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Leme: Império, 2022.

GULLO, Felipe Ramírez. **"Apagão das canetas": análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa**. 2022. 146f. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31899>. Acesso em: 25 out. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Prefácio. In: OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 13.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 37.

PINHEIRO, Igor; ZIESEMER, HR. **Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 1ª ed. Leme-SP: Mizuno, 2022.

SAYAGUÉS LASO. **Tratado de direito administrativo**. Montevideu, 1974. v.I, p. 21.