



O Novo Paradigma da Improbidade Administrativa: Reflexos da Lei nº 14.230/2021 e a Necessidade do Dolo

The New Paradigm of Administrative Improbability: Impacts of Law No. 14,230/2021 and the Requirement of Intent

Cleonice Zimpel

Daiana Diel Pires

Daniela Balestreri

Djarles Medeiros Kunzler

Eudir Danielli

Leonardo Goulart dos Santos

Rafael Klein Gauer

Robson Alessandro Stochero

Tiago da Silveira

Tiago Francisco Garcia da Silva

Resumo: A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 8.429/92, representou um marco no combate à corrupção e à má-gestão no Brasil. Contudo, sua interpretação e aplicação, especialmente no que tange ao elemento subjetivo (dolo ou culpa), geraram debates e insegurança jurídica ao longo dos anos. A Lei nº 14.230/2021, que promoveu significativas alterações na LIA, buscou sanar essas controvérsias, estabelecendo um novo paradigma centrado na exigência do dolo para a configuração dos atos de improbidade. Este estudo analisa as principais mudanças introduzidas pela nova lei, discute a importância da exigência do elemento volitivo e explora os reflexos dessas alterações na responsabilização dos agentes públicos e na gestão da coisa pública.

Palavras-chave: aplicação; debates; insegurança.

Abstract: The Administrative Improbability Law (LIA), Law No. 8,429/1992, marked a turning point in the fight against corruption and mismanagement in Brazil. However, its interpretation and application—particularly regarding the subjective element (intent or negligence)—have sparked debates and legal uncertainty over the years. Law No. 14,230/2021, which introduced significant amendments to the LIA, aimed to resolve these controversies by establishing a new paradigm centered on the requirement of intent for the characterization of acts of administrative improbity. This study analyzes the main changes introduced by the new law, discusses the importance of the volitional element, and explores the implications of these changes for the accountability of public officials and the management of public affairs.

Keywords: application; debates; legal uncertainty.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 4º, elevou a improbidade administrativa a um ilícito de natureza civil, passível de sanções como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública e o ressarcimento ao erário. A Lei nº 8.429/92, que regulamentou essa norma constitucional, classificou os atos de improbidade em três categorias:

- **Enriquecimento ilícito** (Art. 9º);
- **Prejuízo ao erário** (Art. 10);
- **Atentado aos princípios da administração pública** (Art. 11).

Por décadas, a jurisprudência, especialmente a do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consolidou o entendimento de que os atos de improbidade que causavam prejuízo ao erário (Art. 10) poderiam ser punidos mesmo na modalidade culposa, ou seja, sem a intenção direta de cometer a ilegalidade. Essa interpretação ampla gerou críticas, pois muitos gestores públicos temiam ser processados por erros não intencionais, o que poderia levar à “síndrome do apagão das canetas” e à paralisação da máquina administrativa.

Promulgada em um contexto de redemocratização e de clamor social por maior transparência e ética na vida pública, a LIA foi concebida como um instrumento robusto e necessário para proteger o patrimônio público e a moralidade administrativa. Sua natureza civil, distinta da sanção criminal, permitiu uma aplicação mais célere e menos burocrática, tornando-se, ao longo dos anos, uma das principais ferramentas do Ministério Público e dos órgãos de controle no combate à corrupção e à má-gestão, com um vasto histórico de ações propostas em todo o país.

No entanto, a interpretação extensiva e a aplicação da modalidade culposa para punir atos de improbidade resultaram em uma crescente insegurança jurídica. O número expressivo de ações baseadas em falhas meramente formais ou administrativas, sem dolo comprovado, levou a um esvaziamento do propósito original da lei, que deveria focar em desvios éticos graves e atos de corrupção. A necessidade de uma reforma se tornou um consenso na comunidade jurídica, com a percepção de que a lei precisava ser reequilibrada para diferenciar o ato de má-fé do simples erro de gestão.

AS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 14.230/2021: O DOLO COMO ELEMENTO ESSENCIAL

A Lei nº 14.230/2021, aprovada em outubro de 2021, promoveu a maior reforma da LIA desde sua criação. A principal inovação reside na exigência expressa do dolo para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa. O parágrafo 1º do art. 1º, alterado pela nova lei, agora define que “consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei”.

Essa mudança tem implicações profundas:

Fim da Improbidade por Culpa: O artigo 10, que tratava dos atos que causam prejuízo ao erário, foi alterado para incluir a palavra “dolosa”, pondo fim à possibilidade de responsabilização por condutas meramente culposas. Agora, a perda patrimonial deve ser resultado de uma ação ou omissão intencional.

Definição do Dolo: A lei também introduziu a definição de dolo para os fins da LIA, esclarecendo que se trata da “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade do agente ou o mero exercício da função”. Isso diferencia claramente o ato de má-fé da simples inabilidade ou erro de gestão.

Rol Taxativo do Art. 11: O artigo 11, que antes era interpretado de forma aberta para abarcar diversas violações de princípios, agora apresenta um rol **taxativo** (*numerus clausus*) de condutas que configuram atentado aos princípios da administração. Essa medida visa trazer mais segurança jurídica e evitar acusações subjetivas.

A exigência do dolo busca mitigar a denominada “síndrome do apagão das canetas”, fenômeno em que gestores públicos, por receio de serem acusados de improbidade por meros erros de gestão ou por falta de resultados, optavam pela inércia administrativa. Ao focar na intenção fraudulenta e na má-fé, a nova legislação sinaliza que o gestor diligente, que atua de boa-fé na busca do interesse público, não será punido por decisões que, embora possam não gerar o resultado esperado, não foram motivadas por desonestidade. Isso encoraja a tomada de decisões necessárias e a inovação na gestão pública.

Ademais, a reestruturação do Artigo 11, com a adoção de um rol taxativo, representa um avanço crucial para a segurança jurídica. Anteriormente, a redação genérica do dispositivo permitia que qualquer violação de princípio, mesmo que trivial, fosse enquadrada como improbidade administrativa. Com a nova redação, que lista expressamente as condutas (como negar publicidade a atos oficiais, revelar informações sigilosas sem justificativa, entre outras), há uma definição clara do que é ou não um ato de improbidade, limitando a discricionariedade do acusador e garantindo a aplicação do princípio da legalidade estrita.

A LEI Nº 14.230/2021 E A RETROATIVIDADE BENÉFICA: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

A exigência de dolo na nova lei gerou um intenso debate jurídico sobre a possibilidade de sua aplicação retroativa, ou seja, se as alterações poderiam beneficiar réus em processos que já estavam em andamento ou até mesmo com condenação transitada em julgado. A tese central, conhecida como **retroatividade benéfica**, defende que a lei mais favorável ao acusado deve retroagir, conforme o princípio constitucional da irretroatividade da lei penal mais gravosa.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, firmou o entendimento de que a Lei nº 14.230/2021,

por ter natureza jurídica de direito sancionador, deve ter suas disposições mais benéficas aplicadas retroativamente. Isso significa que as condenações por atos culposos (Art. 10) devem ser revistas e extintas, uma vez que a conduta deixou de ser considerada ímproba sob a nova legislação. A decisão do STF pacificou a questão e trouxe um novo cenário para a litigância envolvendo a LIA, exigindo que o Ministério Público e os demais legitimados reavaliem os casos à luz da nova exigência do dolo.

A aplicação retroativa da lei, embora juridicamente correta, impõe desafios significativos para o sistema de justiça. Milhares de processos, alguns em fase avançada de instrução ou de recurso, precisarão ser reanalisados para verificar se a conduta do agente público foi dolosa. A ausência de comprovação do elemento subjetivo poderá levar ao arquivamento de um grande volume de ações, o que suscita debates sobre a eficácia do combate à corrupção e à má-gestão e a necessidade de as investigações focarem ainda mais na demonstração inequívoca da má-fé.

A fundamentação da Corte para a retroatividade se baseou na natureza sancionadora das penas da improbidade administrativa. Embora a LIA seja uma lei de natureza civil, as sanções que ela impõe — como a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e ressarcimento ao erário — são graves e têm caráter punitivo, aproximando-se das sanções penais. Por essa razão, os ministros entenderam que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica (*lex mitior*), que é típico do Direito Penal, deveria ser aplicado também aos casos de improbidade administrativa, em uma interpretação que prioriza os direitos e garantias individuais dos acusados.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA VERSUS INABILIDADE GERENCIAL: O LIMITE DA RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR

Uma das mais relevantes discussões que a Lei nº 14.230/2021 buscou encerrar é a linha tênue entre um ato de improbidade e um mero erro gerencial. Antes da reforma, a punição por culpa no artigo 10 da LIA tornava essa distinção extremamente difícil, pois qualquer falha na gestão que resultasse em danos ao erário poderia ser classificada como ato ímprobo, mesmo sem a intenção do agente. O novo arcabouço legal, ao exigir o dolo, diferencia de forma clara a má-gestão de boa-fé, que pode ser corrigida por outros mecanismos de controle (como a fiscalização dos Tribunais de Contas), do ato de corrupção e desonestidade, que é o alvo central da Lei de Improbidade. Com isso, o gestor que comete um equívoco de cálculo, uma falha de planejamento ou uma decisão economicamente desvantajosa, mas sem a intenção de desviar verbas ou se beneficiar ilícitamente, não deve ser submetido às sanções da LIA.

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O NOVO REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO

A reforma da LIA promove uma nova dinâmica na relação entre o Ministério Público, que promove as ações de improbidade, e os Tribunais de Contas, que fiscalizam a gestão e julgam as contas dos gestores públicos. A Lei nº 14.230/2021, em seu artigo 21, § 1º, estabeleceu que os pareceres do Tribunal de Contas, que antes tinham a força de “presunção de dano”, agora são apenas um elemento de prova. Essa mudança reforça a tese de que a competência do Tribunal de Contas é para julgar as contas e imputar débitos e multas por irregularidades, mas a imposição das sanções mais graves da improbidade, como a perda da função e a suspensão dos direitos políticos, compete exclusivamente ao Poder Judiciário, que deve analisar a presença do dolo.

É crucial compreender que, embora os Tribunais de Contas atuem como auxiliares do Poder Legislativo e possuam a prerrogativa de analisar a gestão e aplicar multas, seu julgamento possui natureza técnica e administrativa. Eles se debruçam sobre a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos, não sobre o elemento volitivo do agente. Já o juízo de mérito do Poder Judiciário, em uma ação de improbidade, exige a análise do dolo. Portanto, a reprovação de contas por um Tribunal de Contas, por si só, não é suficiente para configurar improbidade administrativa; é o Judiciário que, a partir das provas apresentadas, decidirá se houve má-fé.

O DOLO COMO ELEMENTO CENTRAL NO NOVO REGIME DE IMPROBIDADE

A Lei nº 14.230/2021, que promoveu significativas alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), marca a consolidação de um novo paradigma ao exigir o dolo específico como elemento subjetivo essencial para a configuração dos atos de improbidade, notadamente nos artigos 9º (enriquecimento ilícito), 10 (prejuízo ao erário) e 11 (atentado aos princípios da Administração Pública). Essa mudança representa um rompimento definitivo com a possibilidade de responsabilização a título de culpa nos casos de lesão ao erário (antigo art. 10) e, principalmente, elimina a figura do dolo genérico ou da mera “má-fé” presumida. Agora, o Ministério Público ou o ente lesado deve demonstrar de forma cabal a intenção livre e consciente do agente público de praticar o ato ímprobo, ou seja, o agente precisa saber que sua conduta é ilícita e querer o resultado ou assumir o risco de produzi-lo. Esse rigor probatório visa a proteger a discricionariedade e a boa-fé do administrador, restringindo a sanção por improbidade apenas às condutas mais graves, que revelam um efetivo desvio ético e moral no exercício da função pública, em consonância com o princípio da intervenção mínima do Direito Administrativo Sancionador.

A exigência do dolo específico pela Lei nº 14.230/2021 estabelece um crivo fundamental para distinguir a mera ilegalidade ou o erro escusável da verdadeira improbidade administrativa. Antes da reforma, a amplitude do conceito de dolo e a aceitação da culpa em certas hipóteses permitiam que simples desvios formais, falhas na gestão, ou interpretações jurídicas equivocadas, sem intenção de lesar ou obter benefício indevido, fossem enquadrados como atos ímprobos. O novo regime, ao exigir a prova robusta da intenção de praticar o ilícito (o *\$animus\$ \$laedendi\$* ou o *\$animus\$ \$contra\$ \$legem\$* qualificado), reposiciona a Lei nº 8.429/92 em sua função original: a de reprimir a corrupção e o desvio ético grave. Em outras palavras, a alteração legislativa busca evitar a “pan-penalização” da política e da administração, garantindo que o administrador público que age de boa-fé, mas comete um equívoco, responda por eventuais sanções civis ou administrativas ordinárias, mas não seja submetido à grave pecha de ímprobo, reservada agora apenas às condutas que revelam um efetivo desprezo pelos valores republicanos.

Outro reflexo fundamental da Lei nº 14.230/2021 reside na discussão sobre sua aplicação no tempo, notadamente em relação aos processos de improbidade em curso, instaurados sob a égide da legislação anterior. A jurisprudência, especialmente após o julgamento do Tema 1.199 de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal (STF), consolidou o entendimento de que a nova lei, por conter normas de direito material sancionador mais benéficas (*novatio legis in melius*), deve ser aplicada retroativamente. Isso significa que a exigência do dolo passa a ser obrigatória para a análise de condutas pretéritas, inclusive para aquelas anteriormente imputadas a título de culpa (antigo art. 10), resultando na extinção de ações que não consigam demonstrar a presença desse elemento subjetivo qualificado. Essa decisão reforça a natureza sancionatória da Lei de Improbidade e alinha o tratamento legal do agente público com os princípios constitucionais do Direito Penal e Administrativo Sancionador, como a legalidade e a retroatividade da lei mais benigna, consolidando a ideia de que o dolo é o único vetor apto a impor a punição por improbidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desafios e Perspectivas para a LIA Pós-Reforma

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa representa uma guinada importante na política de combate à corrupção no Brasil. Ao focar na intenção e má-fé do agente, a nova lei busca diferenciar o ato corrupto do erro de gestão. A mudança, no entanto, não é isenta de desafios.

A exigência do dolo torna a acusação e a prova dos atos de improbidade mais complexas, exigindo uma investigação mais aprofundada para demonstrar a intenção do agente público. Além disso, a retroatividade da lei demandará um esforço considerável do sistema judiciário para reanalisar milhares de processos.

A necessidade de provar o dolo impulsiona uma nova “cultura da investigação” nos órgãos de controle, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. O foco não é mais apenas a materialidade da lesão ou a violação de um procedimento formal, mas a análise do elemento volitivo, exigindo o aprimoramento de técnicas de inteligência financeira, quebra de sigilos e colaborações premiadas para construir a prova da má-fé. Esse novo paradigma, embora mais desafiador, visa a um combate à corrupção mais cirúrgico e eficaz.

Apesar de um possível decréscimo inicial no número de ações de improbidade, a nova lei tem o potencial de fortalecer a segurança jurídica e direcionar os esforços de combate à improbidade para as condutas mais graves. O foco em atos pautados pela má-fé e pela intenção de lesar o patrimônio público ou os princípios basilares da administração restaura a credibilidade da LIA como um instrumento de controle focado na ética e na probidade, não como uma ferramenta para punir o simples erro. A efetividade da nova lei dependerá de sua aplicação equilibrada e da capacidade dos órgãos de controle em adaptarem-se a esse novo cenário.

Por outro lado, a reforma não está isenta de críticas. Alguns juristas e membros de órgãos de controle temem que a exigência do dolo, com a dificuldade intrínseca de provar a intenção do agente, possa esvaziar a eficácia da lei. Há o receio de que a nova redação se torne um “salvo-conduto” para gestores que cometam ilegalidades sob a justificativa de inabilidade, permitindo que a inação e a irresponsabilidade na gestão pública, que também causam grandes prejuízos ao erário, fiquem impunes. O desafio, portanto, será encontrar um ponto de equilíbrio na interpretação e aplicação da lei.

No cenário pós-reforma, a responsabilização dos agentes públicos tende a se tornar um processo mais multifacetado. A LIA, agora focada nos casos mais graves de má-fé, será complementada por outras leis e mecanismos de controle. O fortalecimento de auditorias administrativas, a atuação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) para as pessoas jurídicas e a fiscalização social e política se tornam ainda mais essenciais. O novo paradigma da improbidade administrativa não elimina a luta contra a corrupção, mas a reposiciona, exigindo um arcabouço de controle mais sofisticado e integrado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 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 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

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 o ato de improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2021-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

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.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 18 de agosto de 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4601445>. Acesso em: 22 ago. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa e a Nova Lei**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

PAIVA, Wallace Martins Junior. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.