



Escola Superior do  
Ministério Público da União

# ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Tatiane Soares Rodrigues

**O COMBATE À CORRUPÇÃO E A DESPROTEÇÃO DO BEM  
JURÍDICO: o esvaziamento da atuação do Ministério Público frente ao  
artigo 11 da Lei n.º 14.230/2021**

Brasília

2024

Tatiane Soares Rodrigues

**O COMBATE À CORRUPÇÃO E A DESPROTEÇÃO DO BEM  
JURÍDICO: o esvaziamento da atuação do Ministério Público frente ao  
artigo 11 da Lei nº 14.230/2021**

Trabalho de conclusão de curso (TCC)  
apresentado ao Programa de Pós-Graduação *lato  
sensu* em Controle da Administração Pública da  
Escola Superior do Ministério Público da União  
(ESMPU), como parte dos requisitos necessários  
à obtenção do título de pós-graduado(a).

Orientador(a): Jordana de Carvalho Pinheiro

Brasília

2024

## RESUMO

O presente artigo destina-se a estudar os impactos internos e internacionais das mudanças constantes no texto da Lei nº 14.230/2021, especificamente quanto ao artigo 11 da referida lei, bem como a atuação do Ministério Público frente as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/1992) quanto aos atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da administração pública. Dentre as principais novidades, elenca-se o rol taxativo do artigo 11, que outrora exemplificativo era objeto de críticas por parte da doutrina, bem como dos legisladores. Conforme assevera a Constituição Federal, é papel do Ministério Público a proteção do patrimônio público. A probidade administrativa, por sua vez, é de interesse público primário, da coletividade. Assim, o Ministério Público, por meio de ação civil pública, é legitimado para a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.

(palavras-chave: improbidade administrativa, Lei 14.230/2021, Ministério Público, Combate à corrupção, Convenção de Mérida).

# **O COMBATE À CORRUPÇÃO E A DESPROTEÇÃO DO BEM JURÍDICO:** o esvaziamento da atuação do Ministério Público frente ao artigo 11 da Lei nº 14.230/2021

## **Preambularmente.**

Quando do início deste projeto de pesquisa, desejava-se consultar o sistema de cadastramento de peças do Ministério Público Federal, o Único, a fim de analisar a diminuição do ajuizamento de ações de improbidade administrativa. Contudo, a pesquisa idealizada não foi possível pois a própria instituição, ao ser instada a fornecer os dados solicitados – a saber as ações de improbidade administrativa, capituladas no art. 11 da Lei nº 8429/1992 nos anos de 2019 e 2023 - não possuía Business Intelligence (B.I) suficiente para analisar e fornecer as informações requeridas-

Os mesmos dados foram solicitados, via Ouvidoria, ao Tribunal Regional da 1ª Região, o qual não retornou à solicitação feita.

Assim, e com o intuito de mitigar a frustração pela não obtenção dos dados tal qual esperado, realizou-se uma pequena entrevista com o Procurador da República, lotado na Procuradoria da República no Distrito Federal, Hebert Reis Mesquita e com o Procurador Regional da República na 1ª Região, Francisco Guilherme Vollstedt Bastos, todos com atuação na área cível. O objetivo primordial das entrevistas feitas foi buscar identificar e compreender eventual alteração na rotina de trabalho dos entrevistados com o advento da Lei nº 14.230/2021.

As entrevistas deram o start à presente pesquisa e podem ser conferidas ao fim deste artigo, conforme Anexo 1.

A respeito do tema tratado em entrevistas, desenvolveu-se pesquisa documental e bibliográfica a respeito das significativas alterações ocorridas na Lei de Improbidade bem como acerca de todo o contexto internacional em que o tema se insere.

## Capítulo 1. Introdução.

A Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8429/1992- (LIA), nasceu em um contexto de combate à corrupção no governo do então presidente Fernando Collor de Mello, cujo mandato foi de 15/05/1990 a 02/10/1992. Naquele momento a referida Lei surgiu para regulamentar o que estava prescrito no artigo 37, § 4º da Constituição da República.

Ao longo dos mais de 20 anos do seu nascedouro, a Lei nº 8429/1992 colecionou diversas críticas quanto ao seu texto de comandos abertos. O texto da Lei não definiu, por exemplo, o que vem a ser um ato ímprobo, mas capitulou os seguintes tipos improbidade: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos bons princípios da Administração Pública. A esse respeito explica o professor Mauro Roberto Gomes de Matos<sup>1</sup> que apesar da LIA cometer a grande falha de não descrever o núcleo do tipo do ato ímprobo, ela vem sendo aplicada pelos Tribunais, dosada pelas regras da razoabilidade e da proporcionalidade.

Passadas duas décadas, surge a Lei nº 14.230/2021, que alterou de forma significativa a Lei nº 8429/1992, e que entrou em vigor em outubro de 2021. Como o presente trabalho tem por intuito verificar as diferenças trazidas pela nova Lei, cabe aqui apresentar o seguinte quadro comparativo dos textos, que facilita o cotejo e a compreensão.

Art. 11 - Lei nº 8429/1992	Art. 11 – Lei nº 14.230/2021
Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública <b>qualquer ação ou omissão</b> que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:	Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública <b>a ação ou omissão dolosa</b> que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:
I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;	I – (Revogado);
II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;	II - I – (Revogado);
III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo	III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, <b>propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;</b>
IV – negar publicidade aos atos oficiais;	IV – negar publicidade aos atos oficiais, exceto

<sup>1</sup> MATTOS. Mauro Roberto G de. Os vinte anos da Lei de improbidade administrativa. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa/>>. Acesso em 5 fev. 2024.

	em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;
V – frustrar a licitude de concurso público;	V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, <b>com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;</b>
VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;	VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, <b>desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;</b>
VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.	Sem alterações
VIII – descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.	Sem alterações
IX – deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.	IX – Revogado
X – transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990.	X - Revogado
	XI – nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas
	XII – praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.
	§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo

	Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.
	§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.
	§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.
	§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.
	§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente. <sup>2</sup>

Apresentado o quadro comparativo das legislações e considerando o artigo 11, passa-se à análise das principais mudanças.

Ressalta-se, de pronto, a importante mudança contida no *caput* do artigo 11. O atual texto da Lei nº 14.230/2021 cria um rol taxativo de condutas dolosas, que não admite interpretações, nem analogias. Muito difere do texto de 1992, o qual considerava ato que violava princípios da administração qualquer ação ou omissão. Em outras palavras, a antiga redação, por muito aberta, deixava ao operador do direito margem de interpretação subjetiva para enquadrar o comportamento ao ilícito.

Segundo Capez<sup>3</sup>, o *caput* do artigo. 11, por ser vago e abstrato, deixava grande margem para aberturas interpretativas, o que tinha o condão de causar insegurança jurídica. O autor cita, inclusive, que se o gestor destinasse parte de uma verba da saúde para a educação, a depender da interpretação do autor da ação, isso já poderia ser considerado um ato de improbidade contra os princípios da administração.

<sup>2</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.230 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm) Acesso em 1 abr. 2024.

<sup>3</sup> CAPEZ, F. Nova Lei de Improbidade Administrativas: 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book. p. 324.

A este respeito, insta destacar que no texto do Projeto de Lei nº 2505/2021, de autoria do então Deputado Federal, Roberto de Lucena<sup>4</sup>, encontra-se interessante argumento para diminuir a amplitude do artigo 11, que coaduna com o conceito de que princípios não ditam condutas, pois são comandos gerais de alto grau de abstração<sup>5</sup>. Senão, veja-se:

Quanto à aplicabilidade do art. 11 deste diploma legal, compreendeu-se – desde uma franca observação da realidade – que inúmeras alegações de improbidade são impingidas a agentes públicos e privados que praticaram atos protegidos por interpretações razoáveis, quer da doutrina, quer do próprio Poder Judiciário. Não são incomuns ações civis públicas por atos de improbidade administrativa ajuizadas em razão de o autor legitimado possuir uma interpretação acerca de princípios e regras destoantes da jurisprudência dominante ou em desconformidade com outra interpretação igualmente razoável, quer seja dos setores de controles internos da administração, quer dos Tribunais de Contas.

Ainda no *caput* do artigo, outra mudança perspicaz foi a de inserir o conceito de dolo<sup>6</sup> para a tipificação do ato. Vale lembrar o conceito de dolo, qual seja a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito. Tipificado está nos artigos 9, 10 e 11 da LIA, não bastando mais apenas a voluntariedade do agente.

Em relação ao inciso III, o novo texto inclui que o ilícito deve propiciar um “beneficiamento por informação privilegiada”. Acredita-se que o legislador baseou-se na Lei nº 12.813/2013<sup>7</sup>, que trata sobre conflito de interesse para conceituar o que seria informação privilegiada. Dispõe a referida lei que:

Art. 3º (...)

II - informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.

Art. 5º (...)

I - - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;

4 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2505, de 17 de outubro de 2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em 16 mai. 2024.

5 FIGUEIREDO. Leonardo V. Teoria da norma jurídica: princípios e regras – distinções e interseções <https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/artigos/teoria-da-norma-juridica-principios-e-regras-distincoes-e-intersecoes/> Acesso em 15 abr. 2024.

6 MACHADO. Hugo de Brito. Dolo e Culpa. <https://www.tjce.jus.br/noticias/artigo-dolo-e-culpa/> Acesso em 1 mai 2024.

7 BRASIL. Lei nº 12.813/2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Disponível em : [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm) Acesso em 20 mai. 2024.

Quanto ao inciso IV, incluiu-se uma parte explicativa a respeito das exceções ao princípio da publicidade. O conceito desse regramento também já estava disponível na Lei de Acesso à Informação e na Lei Geral de Proteção de Dados, dentre outras.

Ato contínuo, o inciso V, garante que os processos seletivos públicos observem o princípio da impessoalidade e publicidade, também já preconizados no texto da Constituição Federal de 1989. Ademais, esse tipo de ilicitude também está descrito na Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Por fim, o inciso VI preconiza que o gestor público deve prestar contas, desde que tenha condições de fazê-lo. Esta norma está de acordo com o texto da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>8</sup>, que em seu artigo 22 dispõe que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

Em resumo, percebe-se que o legislador se preocupou em escrever um texto garantista para a LIA, que estivesse em consonância com outras normas do direito brasileiro. Também se atentou em oferecer mecanismos mais protetores ao sujeito passível de ser acusado de ato de improbidade, pois nem toda ilegalidade constitui, de fato, improbidade.

Segundo o presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, Professor Maurício Zockun, em sua palestra no Seminário sobre Improbidade Administrativa, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público<sup>9</sup>, o novo texto da Lei nº 8429/92, surgiu para diminuir o chamado “apagão das canetas”, caracterizado pelo receio que os gestores tinham, e que, muitas vezes acabavam por preferir não decidir sobre certas matérias nas quais houvesse alguma controvérsia, sob o receio de se tornarem réus em futuras ações de improbidade. Advertiu também sobre o direito ao erro que o gestor naturalmente tem, por ser uma pessoa passível de cometer enganos, como todos.-

## **Capítulo 2. O novo texto da Lei e o combate à corrupção: pode-se cogitar desobediência as Convenções Internacionais?**

O combate à corrupção é um tema que perpassa as fronteiras nacionais. Em um contexto global, admitiu-se que a corrupção é elemento que aumenta a pobreza, fere os

---

8 BRASIL. Presidência da República. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm) . Acesso em 20 mai. 2024.

9 ZOCKUN. Maurício. Seminário sobre Improbidade Administrativa: reflexões e perspectivas. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XmHbZtROuHQ&t=16078> . Acesso em 20 mai. 2024.

direitos humanos e contribui para um desmantelo estatal, pois o sujeito passivo no crime de corrupção é a sociedade.<sup>10</sup>

Assim, no contexto interno de nosso sistema jurídico, o combate à corrupção entra no espectro dos direitos fundamentais, fazendo parte do terceiro patamar evolutivo como direitos transindividuais difusos e são protegidos não apenas pela Constituição da República de 1988, mas também por várias normas abaixo da Constituição, em especial pela Lei de Improbidade Administrativa.

Em atenção ao comportamento global de combate à corrupção, o Brasil tornou-se signatário de diversos instrumentos internacionais com intuito de mitigar a prática dos atos ímprobos e corruptos. Neste contexto legislativo internacional, destacam-se os seguintes instrumentos: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Decreto nº 3.678/2000)<sup>11</sup>; a Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 4.410/2002<sup>12</sup>; Convenção de Palermo, promulgada pelo Decreto nº 5.015<sup>13</sup>, de 12 de março de 2004; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687/2006<sup>14</sup>, conhecida por Convenção de Mérida.

Há certa discussão acerca de eventual controvérsia no atual texto da LIA, que, pretensamente, feriria preceitos da Convenção de Mérida – razão pela qual, dedica-se parte deste trabalho à análise desta questão.

Neste sentido, convém ressaltar que o texto da Convenção foi dividido em: medidas preventivas, penalização e aplicação da lei, cooperação internacional, recuperação de ativos, assistência técnica e intercâmbio de informações e mecanismos de aplicação. Como meta a Convenção prevê que os países devem “criminalizar uma série de atividades corruptas; adotar medidas para prevenir a corrupção; promover a integridade nos setores públicos e

---

10 MEYER-PFLUG. Samantha R.; OLIVEIRA. Victor Eduardo C. de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/181/ril\\_v46\\_n181\\_p187.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/181/ril_v46_n181_p187.pdf). Acesso em 15 abr. 2024.

11 BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 3678/2000 . Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.678%2C%20DE%2030,17%20de%20dezembro%20de%201997](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.678%2C%20DE%2030,17%20de%20dezembro%20de%201997). Acesso em 1 abr. 2024.

12 BRASIL. Presidência Da República . Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.410%2C%20DE%207%20DE%20OUTUBRO%20DE%202002.&text=Promulga%20a%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Interamericana%20contra,que%20lhe%20confere%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.410%2C%20DE%207%20DE%20OUTUBRO%20DE%202002.&text=Promulga%20a%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Interamericana%20contra,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em 16 mai. 2024.

13 BRASIL. Senado Federal. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/407090/publicacao/15679007>. Acesso em 16 mai. 2024.

14 BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm) . Acesso em 16 mai. 2024.

privados; e cooperar com outros países”. Importante salientar que a Convenção de Mérida é considerada das mais relevantes no que tange à matéria de combate global à corrupção, a ponto de ter mais de 140 signatários<sup>15</sup>.

Dito isso, também se faz necessário tecer alguns comentários sobre o *status* das convenções de combate à corrupção em que o Brasil é signatário.

Segundo a Emenda Constitucional nº 45/2004<sup>16</sup>, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às Emendas Constitucionais.

Já no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, aprovados por maioria simples, possuem *status* supralegal. Isso significa que eles se encontram abaixo da Constituição, porém acima das leis. Já os demais tratados, ou seja, os tratados comuns, são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com o *status* de lei ordinária.

Infere-se dos dois parágrafos acima que ao tema, atinente aos direitos humanos, coube preocupação do legislador. Sendo assim, cabe o questionamento: o combate à corrupção não seria um tema de direitos humanos, já que a corrupção afeta a toda a sociedade, pois quebra a confiança no governo, gera desconfiança dos investidores internacionais e, por conseguinte, deixa a população ainda mais carente da boa governança?

Cabe aqui registrar a brilhante definição de corrupção segundo Kofi Annan, então secretário-geral da Organização das Nações Unidas no ano do nascedouro da Convenção de Mérida:

(...) a corrupção é uma praga insidiosa que tem um amplo espectro de consequências corrosivas para a sociedade. Ela mina a democracia e o Estado de direito, dá origem a violações dos direitos humanos, distorce os mercados, mina a qualidade de vida e permite que o crime organizado, o terrorismo e outras ameaças à segurança humana floresçam.

Admitindo-se que o combate à corrupção constitui, em verdade, mais um direito humano fundamental, os países signatários, assim como o Brasil, de convenções internacionais de combate à corrupção, seriam levados a ter mais rigor e consistência em suas leis internas.

Contudo, o debate sobre considerar o direito humano universal de viver em um mundo livre de corrupção tem pouca adesão do mundo político, tanto nacional como

---

15 CONVENÇÃO das Nações Unidas Contra a Corrupção. 9 de dezembro de 2003. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)  
Acesso em: 10 mai. 2024.

16 BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acessado em: 22 mai 2024.

internacional, pois mudaria de modo expressivo o *status* das leis infraconstitucionais de combate à corrupção.

Assim, o que acontece de fato, diante da dissociação entre as leis internas e as convenções de combate à corrupção internacionais, é um descompasso e, por vezes, um retrocesso.

Dito isso, cabe analisar o caso concreto do texto introduzido pela Lei nº 14.230/21 à LIA, que pode ser considerado em descompasso com a Convenção de Mérida. A seguinte questão é apontada pelos professores Landolfo Andrade e Valério de Oliveira Oliveira Mazzuoli em artigos publicados na internet, como no Webinar da Escola de Direito Coletivo<sup>17</sup>.

Segundo os referidos mestres, o § 1º do artigo. 11 da atual LIA preconiza que, para caracterizar ato de improbidade administrativa que atente contra princípios da administração pública, além do elemento subjetivo geral do tipo – dolo -, exigiu-se também o elemento subjetivo especial do tipo - que é a comprovação da intenção de obter vantagem indevida para si ou para outrem. Assim, para a professora Luana Cruz<sup>18</sup>:

Há de se ter em mente que o dolo, especialmente para fins de caracterização de ato de improbidade, poderá e deverá ser tratado como não apenas a vontade livre e consciente, mas a vontade livre e consciente de praticar os atos de tal maneira, que vão além do ato praticado sem cuidado, sem cautela, e sim com a ausência de cuidado deliberadas de lesarem o erário. Então o dolo específico, especialmente para fins de caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má-fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade.

Neste ponto, cabe outra discussão sobre a ofensa à Convenção de Mérida, no que diz respeito ao § 2º do artigo 11. Segundo o texto, “aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.”. Infere-se, da leitura, que o legislador almejou que o elemento subjetivo especial do tipo estivesse presente nos artigos 9º e 10. Ocorre que isto não é posto pela Convenção de Mérida, que apenas se refere à finalidade especial no ato de corrupção tipificado como abuso de funções, de forma análoga à que ocorre no artigo 11 da LIA.

---

17 ANDRADE. Landolfo. MAZZUOLLI. Valério de O. O status normativo das convenções de combate à corrupção. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corrupcao/#:~:text=Em%20conclus%C3%A3o%2C%20tem%2Dse%20que,combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o%2C%20dentre%20as>>. Acesso em 10 mai. 2024.

18 CRUZ. Luana Pedrosa de F. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p.46.

A este respeito, o professor Landolfo Andrade destaca divergência entre a convenção internacional e o artigo. 9º, § 7º da LIA – uma vez que não basta comprovar a evolução desproporcional da renda do agente público, sendo necessário provar o nexo de causalidade entre o ilícito e o aumento do patrimônio.

De mesmo modo, encontra-se em descompasso o prazo da prescrição intercorrente de 04 (quatro) anos, tempo insuficiente segundo dados do Conselho Nacional de Justiça<sup>19</sup>, considerando que as ações de improbidade duram em média 04 (quatro) anos e meio. Ademais, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em seu artigo 29, defende “prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delincente tenha evadido da administração da justiça”<sup>20</sup>.

Infere-se, portanto, que existem vários elementos em desalinho se considerados o novo texto da LIA e a Convenção de Mérida, inclusive aspectos materiais, como o fechamento do rol do artigo 11, que reduziu drasticamente o objeto da lei.

### **Capítulo 3. Comparativo da jurisprudência antes e após a Lei nº 14.230/21.**

Como posto anteriormente, a Lei nº 14.230/2021 introduziu mudanças significativas na legislação anteriormente estabelecida pela Lei nº 8429/1992, realizando grandes alterações em praticamente todo o seu conteúdo. O novo texto da lei não contemplou disposições de transição e isso implicou na interpretação dos casos concretos pelos operadores do direito.

Ao tratar o tema nº 1199, O Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a irretroatividade de parte da Lei nº 14.230/21, bem como sobre a necessidade de comprovação de dolo pelo agente ímprobo. Segue a tese definida pela Corte Máxima:

Tema 1199 - Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescritibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento

19 Conselho Nacional de Justiça. Estatísticas do Poder Judiciário. Disponível em: < <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em 20 abr. 2024

20 CONVENÇÃO das Nações Unidas Contra a Corrupção. 9 de dezembro de 2003. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf) Acesso em: 10 mai. 2024.

subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento. **Tese:** 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Como se infere da leitura do tema, interessa a este estudo investigar o impacto do tema nº 1199 nas ações judiciais que debatem o artigo 11 da Lei 14.230/21. Para isso, foram reunidos acórdãos relacionados à improbidade administrativa em dois contextos: a) anterior à alteração da lei e b) atual, após a entrada em vigor do novo texto.

Veja-se o resultado da pesquisa realizada nos acórdãos dos anos de 2019 e 2023, respectivamente:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. LICENÇA PARA TRATAMENTO DA PRÓPRIA SAÚDE. ATESTADO MÉDICO ADULTERADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PENA DE DEMISSÃO. 1. Trata-se de apelação interposta pela autora em face da sentença por meio da qual se julgou improcedente o pedido de declaração de nulidade do processo administrativo disciplinar n. 2100.009025/2009-5, com a reintegração ao cargo e o pagamento de todas as verbas remuneratórias devidas no período. 2. Consoante a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, "(...) o controle jurisdicional do PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar" (MS 18229/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, DJe de 19/12/2016). 3. Instaurou-se sindicância para apurar os indícios de adulteração da quantidade de dias de afastamento constantes dos atestados médicos concedidos à autora e, ao final do processo administrativo disciplinar, o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento acolheu o relatório da comissão processante e lhe aplicou a pena de demissão, pela prática de conduta reputada como ato de improbidade administrativa, com fundamento no art. 127, "caput" e inciso III, art. 132, "caput" e inciso IV da Lei n. 8.112/90 c/c art. 11 da

Lei n. 8.429/92. 4. Comprovado que a autora valia-se de atestados médicos adulterados para prolongar os períodos concedidos a título de licença para tratamento da própria saúde, sua conduta configura, em tese, ato de improbidade administrativa, haja vista que, no mínimo, atentou contra os princípios da Administração Pública como a moralidade, violando deveres de honestidade e lealdade à instituição a que integra, nos termos do art. 11, "caput" da Lei n. 8.429/92. 5. Não há desproporcionalidade na demissão da servidora, por se tratar o ato de hipótese prevista no art. 132, IV da Lei n. 8.112/90, inexistindo qualquer juízo de discricionariedade da autoridade administrativa para aplicar pena mais branda. 6. Apelação não provida.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. IMPUTAÇÃO NA TIPOLOGIA DO ART. 11, CAPUT, E INC. I DA LEI 8.429/92. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DISPOSITIVO REVOGADO PELA LEI N. 14.230/21. ROL TAXATIVO. TIPICIDADE FECHADA. EXIGÊNCIA DE DOLO. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. APLICAÇÃO IMEDIATA. RETROATIVIDADE. AUSÊNCIA DE ADEQUAÇÃO TÍPICA. TEMA 1.199. STF. REMESSA NECESSÁRIA NÃO CONHECIDA. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Trata-se de remessa necessária e de apelação interposta pelo Ministério Público Federal contra sentença que, em ação de improbidade administrativa ajuizada contra o ex-prefeito do município de Conceição do Coité/BA, imputando-lhe a conduta tipificada no art. 11, caput e inc. I, da Lei 8.429/92, ao fundamento de ter utilizado recursos federais para a contratação de cooperativa de médicos para prestação de serviços de saúde em burla ao princípio constitucional do concurso público, julgou improcedentes os pedidos, ante a ausência de demonstração de ato doloso. 2. O art. 17-C, acrescido à Lei n. 8.429/92 pela Lei n. 14.230/2021, veda a remessa necessária de sentença ao órgão ad quem, a fim de cancelá-la (ou não), como fator de eficácia do comando judicial. Nesse sentido, em sessão realizada em 26.04.2023, a Primeira Seção do STJ decidiu desafetar o Tema Repetitivo n. 1042, que visava à discussão da possibilidade, ou não, de reexame nas demandas ímprobas, na compreensão de que a lei, agora, expressa a sua impossibilidade. 3. A Lei n. 14.230/2021, provocou diversas alterações na Lei n. 8.429/92. Este (novo) sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa passou a alterar anteriores tipicidades e a revogar sanções, antes contempladas pela Lei n. 8.429/92, em sua redação original, dentre elas a que tem pertinência com a situação aqui analisada, ou seja, o art. 11 passou a enumerar as ações que seriam consideradas ímprobas de forma taxativa. Por outro lado, os inc. I e II do art. 11 da Lei 8.429/92 foi revogado pela Lei 14.230/2021. 4. Considerando a natureza sancionatória da Lei n. 8.429/92, e firme no entendimento de que o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador, há que ser aplicada retroativamente a Lei n. 14.230/2021, no que diz com as condutas tidas por ímprobas e em relação às sanções a elas impostas, conforme já decidido pelo STF no Tema 1199. (ARE 843989, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Repercussão Geral, Publicação 12/12/2022). 5. Registra-se que em 22.08.2023, ao apreciar o ARE 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, o STF firmou a compreensão de que (...) As alterações

promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado. 6. A ausência de imputação de um dos tipos do art. 11 ainda vigentes com as modificações promovidas pela Lei n. 14.230/21, leva ao reconhecimento de imputação genérica, sem vinculação a tipo específico, impondo-se a absolvição dos requeridos, por atipicidade. 7. Apelação a que se nega provimento. Remessa necessária não conhecida.

Constata-se, da leitura atenta dos acórdãos uma severa mudança. No primeiro exemplo, a ação de improbidade foi fundamentada no art. 127, *caput* e inciso III e no art. 132, *caput* e inciso IV, da Lei nº 8.112/90 c/c art. 11 da Lei nº. 8.429/92, em referência à violação dos deveres de honestidade e lealdade, sendo mantida, assim, a condenação da ré.

No segundo exemplo, a apelação do Ministério Público Federal foi negada com fundamento na retroatividade da lei mais benéfica. Argumentou-se que, conforme inteligência da Lei nº 14.230/21, o rol de condutas que atentam contra princípios da administração seria taxativo. Sendo assim, casos em andamento, sem condenação transitado em julgado, cuja ação era fundamentada na redação antiga da LIA, foram extintos e os réus foram absolvidos.

Portanto, observa-se que o tema nº 1199, cujo propósito era esclarecer as questões relacionadas à presença do elemento subjetivo dolo e à aplicação dos novos prazos prescricionais, também acabou influenciando o andamento das ações baseadas no *caput* e nos incisos do artigo 11 da Lei nº 14.230/21, que foram revogados ou alterados.

Neste contexto, o Ministério Público Federal, por meio de Nota Técnica nº 01/2021 exarada pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, emitiu entendimento diverso daquele consubstanciado pelo Supremo Tribunal Federal. Cabe mencionar que, à época da edição da referida nota, o Supremo ainda não havia emitido o tema de repercussão geral de nº 1199.

Contudo, é interessante demonstrar como o *parquet* se posicionava naquela ocasião:

“NOTA TÉCNICA Nº 01/2021

CAPÍTULO II. O sistema de improbidade administrativa tem a função de prevenir, dissuadir e reprimir a prática de atos ímprobos, como forma de tutelar a probidade, com vistas a assegurar a integridade do patrimônio público e social, encontrando-se disciplinado por leis gerais (lei nº 8.429 e lei 12.846) e leis especiais. 1.1 A aplicação nos novos dispositivos da Lei nº 14.230/2021 deve ser orientada pela sua interpretação à luz do Sistema Brasileiro Anticorrupção, em harmonia com a Constituição Federal e sua proteção conferida à tutela da probidade, no princípio republicano e no Estado Democrático, assegurados direitos e garantias fundamentais aos investigados/acusados, como sistema administrativo sancionador, bem como à luz de Convenções Internacionais contra a Corrupção, internalizadas no Direito Brasileiro (OCDE, OEA e ONU).

(...)

III). 2. O sistema de improbidade administrativa integra a parcela do ordenamento jurídico sancionatório, de caráter não penal, cuja unidade forma o Direito Administrativo Sancionador, como exigência do artigo 37, §4, in fine, e o atual artigo 1º, §4º da LIA. Com esta dimensão constitucional e legal (reconhecida pela Lei nº 14.230), sua aplicação é orientada, preponderantemente, pelo fim público de prevenir, dissuadir e sancionar atos ímprobos, sob uma perspectiva prospectiva. 3. O novo artigo 1º, §1º, da LIA demonstra que todos os tipos especiais de improbidade administrativa foram preservados, por expressa disposição legislativa (...)

(...)

4.1 O Direito Administrativo Sancionador integra o Direito Administrativo, e não o Direito Penal, cuja dogmática pode contribuir para a compreensão das suas estruturas, mas não pode ser reproduzida, de forma automática, sem atentar para a identidade do sistema normativo, que, na terreno do Direito Administrativo, possui os seus alicerces constitucionais na busca da tutela de interesses públicos, de forma equilibrada, com direitos e garantias constitucionais de infratores e responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) por ilícitos disciplinados por modelos administrativos sancionadores.

(...)

4.5 O princípio da irretroatividade (artigo 5º, inciso XL, e artigo 37, §4º da CF ) exige que normas nacionais materiais, ao disciplinar ilícitos e sanções, de forma mais gravosa, somente sejam aplicados para atos de improbidade praticados após o início de sua vigência. 4.6. O princípio da retroatividade de norma mais benéfica (artigo 5º, inciso XL, e artigo 37, §4º da CF) aplica-se de forma diferenciada no campo do direito administrativo sancionador, que não busca primariamente a reprovabilidade de condutas ilícitas, sob a perspectiva retrospectiva, mas, ao contrário, constitui modelos normativos que tutelam bens jurídicos públicos (interesses públicos), de forma prospectiva, valorando em grau superior a prevenção dissuasão e repressão de atos ilícitos, exigindo que a retroatividade seja disciplinada expressamente pela lei. 4.7. Demais disso, no campo da tutela da probidade administrativa, o artigo 37, §4º da CF impede a retroatividade de novas normas mais benéficas como instrumento de vedação ao retrocesso no enfrentamento de condutas ímprobas ou práticas corruptivas (em sentido amplo), e, mesmo que lei nacional disponha sobre a retroatividade, é necessário juízo sobre a manutenção da conduta ilícita no ordenamento jurídico como atentado ao princípio da moralidade administrativa. 4.8 Quando a lei nacional nada dispõe sobre a retroatividade – como foi o caso da Lei nº 14.230/2021, a alteração de tipos gerais e especiais exige igualmente este juízo sobre a continuidade típica do ilícito, seja na própria Lei nº 8.429, seja à luz do artigo 37, §4º da CF. 4.9 Além da expressa previsão legal e da análise da continuidade típica, a retroatividade será vedada quando as modificações legislativas nos elementos do sistema de responsabilização (ilícito e sanção) foram relevantes e extensas, acarretando normas desfavoráveis e favoráveis e resultando na reformulação complexa de tipos e sanções – como foi o caso da Lei nº 14.230/2021, de forma que não é dado ao Poder Judiciário optar pela aplicação de um ou outro segmento do sistema de responsabilidade, apenas para beneficiar os infratores, sob pena de o juiz competente acabar por instituir sistema não criado pelo Poder Legislativo. Nesta hipótese, o Poder Judiciário deverá aplicar o sistema reconfigurado a partir da vigência das modificações relevantes nele engendradas por lei nacional.”

Infere-se do texto da nota técnica que o Ministério Público Federal pugnava pela irretroatividade da lei. Defendia, sobretudo, que não houvesse um “combinado de leis”, ao se utilizar parte da lei nova e parte da lei antiga. E, ainda, que a retroatividade em prol do réu somente se observasse apenas no âmbito penal, não alcançando o direito administrativo sancionador.

#### **Capítulo 4. Considerações finais.**

Quando se discute improbidade administrativa, não se deixa de falar em corrupção. Situações que envolvem o mau uso de recursos públicos e o benefício do cargo posto em auxílio de terceiros, nada mais são do que formas de corrupção. Logo, os dois temas estão intimamente ligados. A corrupção, como é sabido, tem suas raízes na falta de compromisso com o bem-estar coletivo. Deste modo, a legislação específica, a exemplo da Lei nº 8429/1992, deve proteger a integridade na gestão pública, como mais uma forma de combate à corrupção.

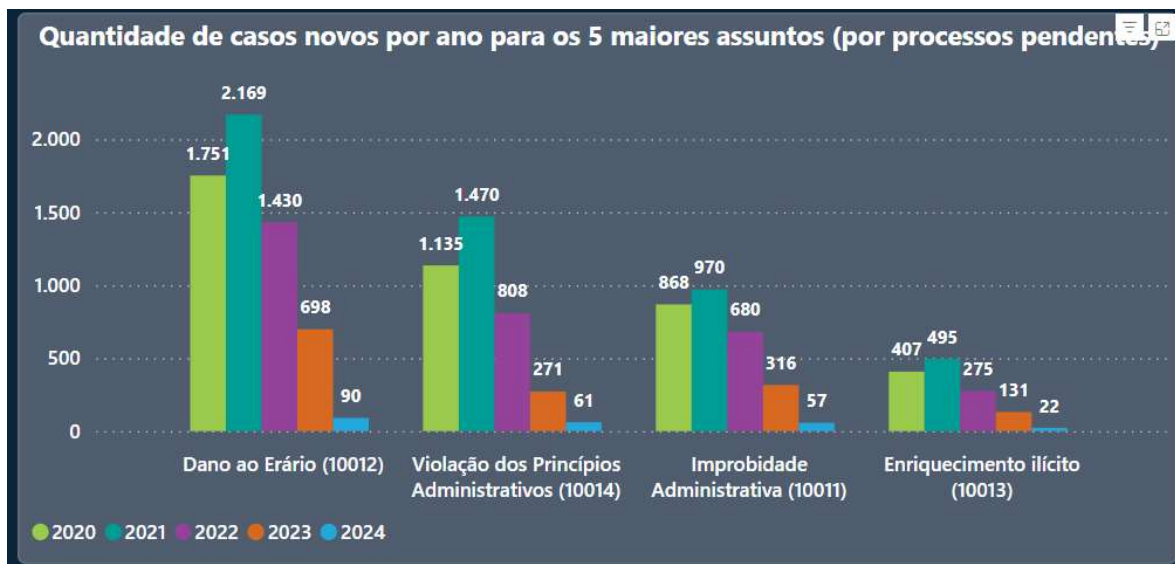
No esforço de estabelecer uma administração transparente e eficiente, fundamentada em valores éticos como a honestidade, busca-se afastar a corrupção do âmbito público. Neste contexto, insere-se a necessidade de oferecer punições exemplares aos agentes ímprobos.

Assim, a existência de instrumentos como a ação civil por ato de improbidade administrativa se mostra essencial e eficaz na luta contra a corrupção e na preservação da integridade na administração pública.

Neste contexto, observa-se que o novo texto do artigo 11 da Lei nº 8429/1992 contribuiu drasticamente para a diminuição do oferecimento de ações de improbidade administrativa por ato que atente contra os princípios da administração pública. Esta constatação se reafirma quando da leitura das entrevistas realizadas e da doutrina cuidadosamente consulta. Se não bastasse, se confirma em números, conforme apresentado pelo Conselho Nacional de Justiça no gráfico<sup>21</sup> a seguir apresentado:

---

21 Gráfico 1 – Quantidade de casos novos de ações de improbidade (2020-2024).



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2024

Infere-se dos dados colhidos pelo CNJ que as ações de improbidade por atos que violam os princípios da administração sofreram queda brusca se comparados os anos de 2020 (que contou com 1.135 ajuizamentos, antes do advento da Lei 14.230/2021) e de 2023 (no qual apenas 271 ações foram ajuizadas).

Em vista dos dados colhidos, bem como considerando toda a leitura realizada, é possível aferir que o novo texto da Lei nº 8429/1992 reduziu o número de ações de improbidade por violação dos princípios administrativos e contrariou o preconizado pela Convenção de Mérida, cuja finalidade é “promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater a corrupção de forma eficaz.”

## 8. Referências Bibliográficas

ANDRADE. Landolfo. **Reforma da LIA e novo tipo subjetivo de ato de improbidade administrativa**. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2023-mai-04/landolfo-andrade-tipo-subjetivo-ato-improbidade/#:~:text=A%20reforma%20promovida%20pela%20Lei,ou%20entidade%20\(artigo%2011%2C%20%2C%20%A7](https://www.conjur.com.br/2023-mai-04/landolfo-andrade-tipo-subjetivo-ato-improbidade/#:~:text=A%20reforma%20promovida%20pela%20Lei,ou%20entidade%20(artigo%2011%2C%20%2C%20%A7) .Acesso em 10 mai. 2024

ANDRADE. Landolfo. MAZZUOLLI. Valério de O. **O status normativo das convenções de combate à corrupção**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corrupcao/#:~:text=Em%20conclus%C3%A3o%2C%20tem%2Dse%20que,combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o%2C%20dentre%20as>. Acesso em 10 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.429/1992, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 29/02/2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20/01/2024.

BRASIL. **Lei nº 14.230/2021, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm)> Acesso em 10/01/2024.

BRASIL. **Lei nº 12.813/2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.** Disponível em : <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm)> Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)> . Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2505, de 17 de outubro de 2018.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>>. Acesso em 16 mai. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)> Acessado em: 22 mai 2024.

CAMMAROSANO. Márcio. **Improbidade Administrativa: novas disposições, novos desafios**. ed. Fórum, 2023.

CAPEZ, F. **Nova Lei de Improbidade Administrativas**: .3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book. p. 324.

CONSELHO Nacional de Justiça - **O Painel de Estatísticas do Poder Judiciário**. Disponível em: < <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em 27 mai. 2024.

CONVENÇÃO das Nações Unidas Contra a Corrupção. 9 de dezembro de 2003. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf) Acesso em: 10 mai. 2024.

CRUZ. Luana Pedrosa de F. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021**. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ESCOLA SUPERIOR DO MPPR. **Consequencialismo e aplicação das sanções previstas na LIA**. Youtube. 28/09/2023. Duração: 1:43:42. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-xBqR1dOv9E>> Acesso em: 14/02/2024.

ESCOLA SUPERIOR DO MPPR. **Dolo específico na nova Lei de Improbidade Administrativa**. Youtube. 25/08/2023. Duração: 2:05:00. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wgaDUQ9IDjk&t=3356s> Acesso em 15/02/2024.

ESCOLA SUPERIOR DO MPPR. MP Debate - **Nova Lei de Improbidade Administrativa - Parte 3 - Questões Institucionais**. Youtube. 23/11/2021. Duração: 2:31:35. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=qPgN2l291Vw&t=1494s>> Acesso em: 16/02/2024.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Seminário Improbidade Administrativa: reflexões e perspectivas**. Youtube 2/08/2022. Duração 6:40. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=XmHbZtROuHQ&t=8465s>>. Acesso em 15 mai. 2024.

FIGUEIREDO. Leonardo V. **Teoria da norma jurídica: princípios e regras – distinções e interseções** Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/artigos/teoria-da-norma-juridica-principios-e-regras-distincoes-e-intersecoes/>>Acesso em 15 abr. 2024.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comparada e Comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. São Paulo. Ed. Forense. 2022.

MACHADO. Hugo de Brito. **Dolo e Culpa.** Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/noticias/artigo-dolo-e-culpa/>> Acesso em 1 mai 2024.

MATTOS. Mauro Roberto G de. **Os vinte anos da Lei de improbidade administrativa.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa/>>. Acesso em 5 fev. 2024.

MEYER-PFLUG. Samantha R.; OLIVEIRA. Victor Eduardo C. de. **O Brasil e o combate internacional à corrupção.** Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/181/ril\\_v46\\_n181\\_p187.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/181/ril_v46_n181_p187.pdf)>. Acesso em 15 abr. 2024.

SANTOS. Érika Karine. **O papel da Convenção de Mérida na Reforma da Lei de Improbidade Administrativa e a possibilidade de consensualidade por meio do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC).** Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. Volume 10. nº 18. jan/jul. 2023. Disponível em: <<https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/view/20>>. Acesso em 3 abr. 2024

WANIS. Rodrigo Otávio M. **A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências.** Disponível em : <<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Rodrigo%20Ot%C3%A1vio%20Mazieiro%20Wanis.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2024.

VANIN. S. Fábio; ROBL FILHO. N. Ilton; ROCHA. Wesley. (coeditores). **Lei de Improbidade Administrativa Lei n. 14.230/2021: Comentários e Análise Comparativa.** São Paulo. Almedina. 2023.

ZOCKUN. Maurício. **Seminário sobre Improbidade Administrativa: reflexões e perspectivas.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=XmHbZtROuHQ&t=16078>> . Acesso em 20 mai. 2024.

## **Anexo 1. Entrevistas realizadas.**

### **1 - A Lei 14.230/21, introduziu modificações substanciais na LIA, você considera que há, na verdade, uma nova lei?**

Dr. Hebert Mesquita - Não considero uma nova lei, pois as mudanças substanciais ocorreram em um dos três tipos de improbidade. Os atos de improbidade são de três espécies, cada uma listada, antes e depois de 2021, nos artigos 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Ocorreram mudanças no art. 10, com a exclusão da modalidade culposa no ato de improbidade que causa dano ao erário e, principalmente, no art. 11, que trata de atos de improbidade por violação de princípios. Aqui, neste artigo 11, eu considero que houve derrogação (revogação parcial) da lei de improbidade, pois praticamente se tornou impossível responsabilizar alguém por violação de princípios, uma vez que as hipóteses atuais são ínfimas. A lei de improbidade precisava há muito tempo de adaptação, isso é fato. Se a nova lei esvaziou a responsabilização por violação de princípios, a lei anterior era ampla demais, abrangente demais, permitia interpretações em se sustentar improbidade em casos de mera violação da lei, sem imoralidade qualificada, séria, grave. Além disso, sabe-se que as penas da improbidade (art. 12) são graves, sérias, pois implicam perda do cargo, suspensão dos direitos políticos. Ainda que parte da jurisprudência entendesse não cumulativas as penas, faltava uma redação assim para dar mais segurança jurídica aos agentes públicos. Não por outra razão, instalou-se na Administração Pública o chamado “Apagão das Canetas”, que era um fenômeno em que muitos agentes públicos em funções de decisão omitiam-se, temiam decidir, assinar atos administrativos com receio de, no futuro, serem investigados ou processados por improbidade administrativa. Portanto, a lei precisava de atualização, de segurança jurídica, da explicitação de critérios mais objetivos do que é e do que não é improbidade. De fato, casos como dano culposos ao erário precisavam ser reavaliados pelo legislador para a aferição da dimensão dele como improbidade. Além disso, também os casos de violação de princípios, sobretudo o da legalidade, careciam de filtro legislativo para evitar iniquidades. Ocorre, porém, que o remédio (atualização da lei de improbidade) virou veneno porque, por exemplo, um caso de solicitação de vantagem indevida, que é crime de corrupção, deixou de ser violação de princípios. Resumindo: a lei anterior era vaga e permitia, a depender da interpretação, rotular como improbidade situações de mera ilegalidade. Porém, a Lei n. 14.230/2021, sob

o pretexto dessa atualização, esvaziou, aniquilou a violação de princípios, tornando condutas seríssimas (corrupção, por exemplo) “probas”.

Dr. Francisco Guilherme V. Bastos - Sim. Sem dúvidas, as alterações introduzidas constituem em verdadeira reformulação total do antigo diploma legal, com nítido intuito de inviabilizar a responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa.

## **2 - Quais os principais impactos no seu trabalho você descreveria desde a entrada em vigor da Lei 14.230/21?**

Dr. Hebert Mesquita - Muitos impactos. Muitas ações de improbidade movidas no passado por violação aos princípios (art. 11) foram extintas, haja vista o esvaziamento imposto pelo rol agora taxativo do art. 11. Desde de 2021, somente ações e investigações por enriquecimento ilícito (art. 9) e dano doloso (art. 10) seguirão. É uma redução numericamente enorme.

Dr. Francisco Guilherme V. Bastos - Como minha atuação hoje se dá junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, os principais impactos ocorreram na necessidade de análise sobre eventual retroatividade das regras introduzidas pela Lei nº 14.230/21 e interposição de recursos para o STJ sobre eventual aplicação equivocada da legislação federal, em especial no que se refere à retroatividade.

## **3 - Segundo parte da doutrina, o antigo texto do art. 11 era considerado vago e abstrato, pois considerava ato de improbidade "qualquer violação a princípio da administração pública", o que acarretaria diminuição da segurança jurídica ao jurisdicionado (CAPEZ, 2023).**

### **a) O atual rol taxativo foi a melhor solução no intuito de diminuir os possíveis excessos e salvaguardar o administrador?**

Dr. Hebert Mesquita - Foi a pior situação. Como dito, o rol anterior era aberto demais e ensejava a rotulação de improbidade por casos de mera violação da lei. A lei precisava ser reformada, mas o resultado foi péssimo, pois praticamente nada hoje que viole princípios da Administração será improbidade. Poderia haver um meio termo, como penas mais brandas para violação de princípios, sem necessariamente perda do cargo ou de direitos políticos. Poderia haver também a conjugação da violação do princípio a algum dano jurídico à Administração. Enfim. O ambiente político em que se deu essa mudança de 2021 também leva à descrença de que visou ao interesse público. Isso porque muitos políticos da situação foram diretamente beneficiados pelas mudanças da lei (respondiam a processos de improbidade, com condenação, inclusiva), e, não por outra razão, trabalharam muito por elas.

*Dr. Francisco Guilherme V. Bastos* - Na minha opinião, no campo do direito sancionador, sempre é melhor que a norma seja mais objetiva possível, para diminuir a possibilidade de eventuais excessos e equívocos na sua interpretação ou até mesmo injustiças. No entanto, no caso da atual reforma, necessário observar que condutas reprováveis, tais como, o assédio moral e sexual, deixaram de ser considerados atos de improbidade administrativa.

**4 - Se o rol exemplificativo era amplo demais, o novo texto traz um rol taxativo bastante reduzido do que seria considerado ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública. Qual possível solução você indicaria, com intuito de preservar o bom trabalho do Ministério Público?**

*Dr. Hebert Mesquita* - A ampliação do rol de princípios. A conjugação desse rol com dano jurídico à Administração. A previsão de penas mais brandas pela condenação, como apenas multa, sem necessariamente perda do cargo ou suspensão dos direitos políticos.

*Dr. Francisco Guilherme V. Bastos* - A solução seria o legislador ordinário tipificar novas condutas por meio da norma legal.

**5 - Você concorda que as restrições do novo texto do art. 11 fizeram diminuir as ferramentas de enfrentamento à corrupção?**

*Dr. Hebert Mesquita* - Sem dúvida alguma. Provar a violação de princípio é muito menos difícil pra sociedade do que provar o enriquecimento ilícito. E sabemos que, no enfrentamento à corrupção, a violação ao princípio é um meio, um método para o enriquecimento ilícito, uma fase para se chegar nele.

*Dr. Francisco Guilherme V. Bastos* - É uma consequência clara da alteração legislativa a sensação de maior impunidade, em relação ao combate à corrupção.

**6 - Você considera que a extinção da modalidade culposa, e a implementação do dolo específico pela Lei 14.230/21, fere o que preconiza a Convenção de Mérida?**

*Dr. Hebert Mesquita* - Sem dúvida que sim. Uma leitura apressada da Convenção de Mérida leva a acreditar que ela se limite ao enfrentamento da corrupção (entendida em “lato sensu”, ou seja, como crimes contra a Administração Pública), que não conhece o conceito de probidade na Administração. Mas, não é verdade. Logo seu artigo 1º, ao tratar da finalidade da Convenção, afirma que uma delas (alínea “c”) é “c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos”. Essa alínea “c” é a busca da proteção dos princípios que regem a Administração Pública. Então, a Lei de 2021 viola a Convenção de Mérida, na medida em que reduz, ou melhor, esvazia, aniquila o marco protetivo legal da probidade administrativa. Se por um lado a lei de 2021 é constitucional (pelo menos foi o que disse o STF), por outro ela é claramente anticonvencional.

Dr. Francisco Guilherme V. Bastos - Não, considerando que a referida convenção expressamente se refere a condutas cometidas intencionalmente, o que pode se interpretado como condutas de natureza dolosa.